Fisheries and Oceans Canada
Pêches et Océans Canada

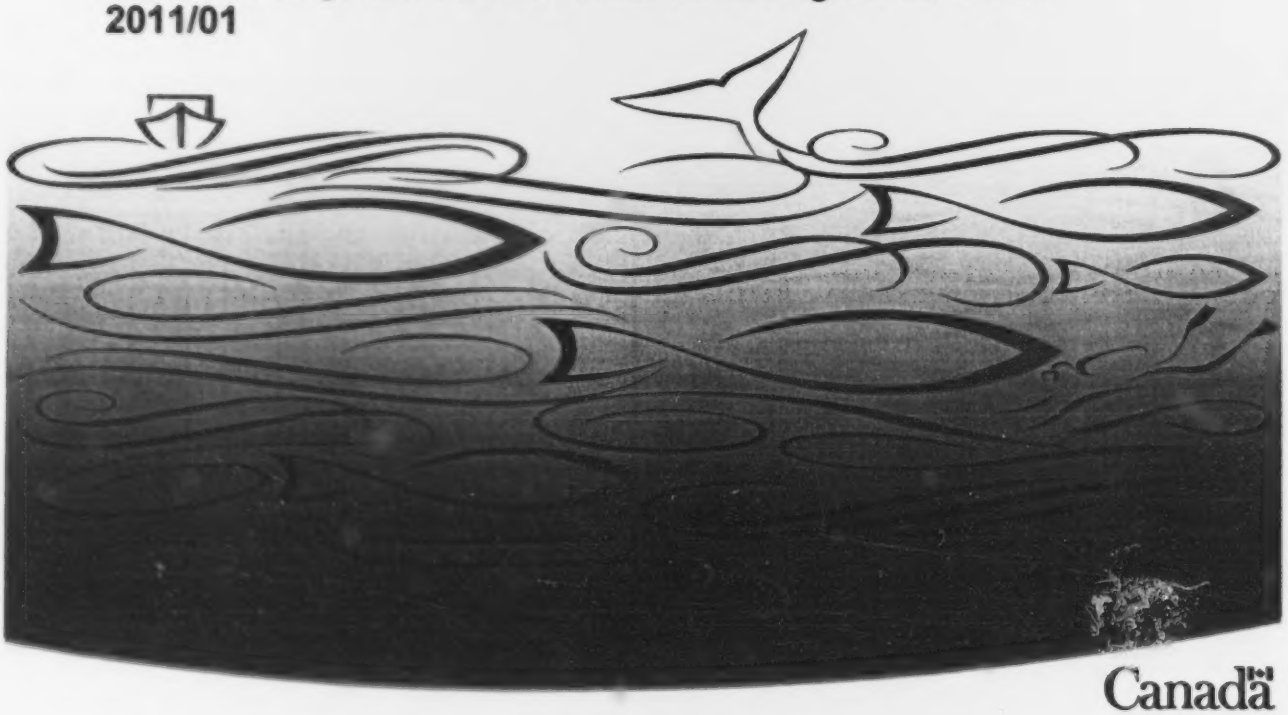
Canada's oceans
A natural resource, a natural treasure

Planification spatiale marine: Leçons internationales pour le développement canadien

Pêches et Océans Canada, Région du Golfe
343 av. Université, C.P. 5030
Moncton (N.-B.), E1C 9B6

2011

Série sur la gestion des océans de la Région du Golfe
2011/01



Canada

Gulf Region Oceans Management Series

The Gulf Region Oceans Management series of publications are reports on initiatives undertaken in the Gulf Region and consist of discussion papers, studies, consultant reports, workshops and other public documents. Topics in the series are concerned with a broad spectrum of public interest such as policy and Fisheries and Oceans Programs including Governance, Integrated Management, Marine Protected Areas, Coastal Management, Ecosystem Risk Assessments, Economic Development and Ecosystem-based Fisheries Management. These have been written by or prepared under the guidance of staff of the Department of Fisheries and Oceans - Gulf Region. The content of this series is meant as a source of information for public dissemination.

Série sur la gestion des océans de la Région du Golfe

La série de publications sur la gestion des océans de la Région du Golfe regroupe des rapports sur des initiatives entreprises dans la Région du Golfe. Elle se compose de documents de travail, d'études, de rapports de consultants, d'ateliers et d'autres documents publics. La série couvre une large gamme de sujets d'intérêt public tels que les politiques et les programmes du Ministère, la gouvernance, la gestion intégrée, les zones de protection marines, la gestion côtière, les évaluations des risques d'écosystèmes et la gestion écosystémique des pêches. Ces rapports ont été rédigés par le personnel, ou ils ont été préparés sous la direction du personnel, du Ministère de Pêches et Océans – Région du Golfe. Le contenu de la série est destiné à la dissémination publique d'information.

Série sur la gestion des oceans de la Région du Golfe 2011/ 01

2011

PLANIFICATION SPATIALE MARINE: LEÇONS INTERNATIONALES POUR LE DÉVELOPPEMENT CANADIEN

D. McCrimmon et L. Fanning[1]

Pêches et Océans Canada
Région du Golfe
343 av. Université
C.P. 5030
Moncton (N.-B.)
E1C 9K6

[1] Programme des affaires maritimes, Université de Dalhousie, Halifax, NS, B3H 3J5

© Sa Majesté la Reine due Chef du Canada, 2011

Cat. No. Fs103-2/2011-1F-PDF
978-1-100-97338-8

ISBN 978-1-100-97338-8
ISSN 1925-1459

Publié par
Pêches et Océans Canada
Région du Golfe
343 av. Université
C.P. 5030
Moncton (N.-B.)
E1C 9K6

On doit citer cette publication comme suit:

McCrimmon, D, et Fanning, L. 2011. Planification spatiale marine: Leçons internationals pour le développement canadien. Série gest. des oc. de la Rég. du Golfe 2011/01 vi + 38 p.

TABLE DES MATIÈRES

EXECUTIVE SUMMARY ____ V
SOMMAIRE EXÉCUTIF ____ VI
1.0 INTRODUCTION ____ 1
1.1 Plannification spatiale marine ____ 1
1.2 Objet ____ 1
1.3 Méthodologie ____ 1
1.4 Format ____ 2
2.0 LA PARTIE BELGE DE LA MER DU NORD ____ 2
2.1 Géographie ____ 2
2.2 Historique de la gestion marine dans la PBMN ____ 2
2.3 Pourquoi la Belgique a poursuivi la PSM ____ 4
2.4 Planification spatiale marine en Belgique ____ 5
2.5 Le rapport GAUFRE ____ 7
2.6 Défis pour la PSM en Belgique ____ 9
3.0 EAUX TERRITORIALES DU ROYAUME-UNI ____ 12
3.1 Géographie ____ 12
3.2 Historique de la PSM dans les eaux territoriales du Royaume-Uni ____ 12
3.3 Projet pilote en mer d`Irlande ____ 13
3.4 Le « Marine and Coastal Access Bill » (Projet de loi sur l'accès côtier et marin) ____ 15
3.5 Obstacles à la PSM au Royaume-Uni ____ 18
3.6 Résumé des leçons tirées des expériences de la Belgique et du Royaume-Uni ____ 19
4.0 LA PSM AU CANADA ____ 20
4.1 Choix législatifs possibles pour la PSM au Canada ____ 20
4.4 Examples d`endroits pour la PSM au Canada ____ 25
4.4.1 Le golfe du Saint-Laurent ____ 25
4.4.2 La region de la GIEPNE ____ 26
4.4.3 L`Arctique canadien ____ 28
5.0 CONCLUSIONS ____ 29
6.0 BIBLIOGRAPHIE ____ 32
6.1 Législation ____ 32
6.2 Sources secondaires: monographies ____ 32

6.3 Sources secondaires: Articles 33

ANNEXE 35

Figure 1. La partie belge de la Mer du Nord 35

Figure 2. Le plan de zonage des phases 1 et 2 du plan directeur belge 36

Figure 3. La mer juridictionnelle du Royaume-Uni 37

Figure 4. Le projet pilote de la mer d`Irlande 38

EXECUTIVE SUMMARY

Marine spatial planning (MSP) is a promising tool for comprehensive marine management. It is designed to balance competing interests and activities and, based on predetermined goals for a given marine area, determine the optimal spatial and temporal distribution of marine activities. In order for MSP to be successful, all decisions regarding marine activities must be made in compliance with the marine spatial plan; this is the greatest challenge to MSP. This paper examines the approaches taken by the MSP regimes in Belgium and the United Kingdom in order to learn from their experiences and to make recommendations for a possible MSP regime in Canada.

The Belgian and UK MSP regimes are two of the most well developed programs in the world and the two nations have attempted to establish MSP through very different mechanisms. In Belgium MSP was initially given strong political support and rather than creating new legislation for MSP, the government chose to create a new Federal Minister responsible for coordinating a marine spatial plan. The Minister was not given marine licensing authority or significant power to enforce the creation of marine spatial plans. This resulted in Belgian MSP stalling almost immediately after Belgian scientists had completed the background work necessary for a comprehensive marine spatial plan. In the United Kingdom new legislation is being debated in the UK Parliament that would avoid this sort of outcome by making marine spatial plans binding upon marine management authorities. The *Marine and Coastal Access Bill* currently being debated **(editor's note: in 2009)** has been slow to develop but it should guarantee a regime where marine spatial plans are created, implemented, and enforced. The UK's proposed regime is not without its shortcomings: the legislation does not make the creation of marine spatial plans mandatory, nor does it bind decision makers to comply with them under all circumstances; but it is a much stronger regime than that of Belgium.

Based on the Belgian and UK experiences, as well as Canada's unique political design, there are at least three promising options for creating a successful MSP regime in Canada: (i) amending the *Oceans Act, (ii)* reinterpreting the *Oceans Act; and, (iii)* using a *Cabinet Directive*. Any of these methods will require significant political consensus; as will the long-term application of any marine spatial plan. An MSP regime established by the Canadian federal government will also have to address their inability to manage the governing competencies granted to the provinces by Canada's Constitution Act. This paper considers some of the complexities associated with creating marine spatial plans in three specific Canadian marine areas: the Gulf of St Lawrence, the Eastern Scotian Shelf Integrated Management (ESSIM) area and the Canadian Arctic. It concludes that, due to Canada's political structure, it may be impractical to create functional marine spatial plans in certain areas even though they may appear ideal for MSP.

The purpose of this paper is not to design an MSP regime for Canada but rather to extract useful lessons from two of the most detailed international MSP regimes. Both the Belgian and UK experiences have strengths and weaknesses that Canada would be wise to adopt and avoid respectively. Combined, the Belgians and British have worked on establishing marine spatial plans for over a decade and Canada would be wise to learn all that it can from their experiences.

SOMMAIRE EXÉCUTIF

La planification spatiale marine (PSM) est un outil prometteur pour la gestion marine intégrale. Elle est conçue pour équilibrer les intérêts et les activités divergents et, en fonction des objectifs prédéterminés pour une zone marine donnée, déterminer la distribution spatiale et temporelle optimale des activités marines. Afin d'assurer le succès de la PSM, toutes les décisions sur les activités marines doivent être prises en respectant le plan spatial marin ; c'est là le plus grand défi associé à la PSM. Le présent document examine les approches adoptées par les régimes de PSM en Belgique et au Royaume-Uni, dans le but de s'inspirer de leurs expériences et de formuler des recommandations pour un régime de PSM possible au Canada.

Les régimes de la Belgique et du Royaume-Uni sont deux des programmes les mieux élaborés au monde ; en outre, ces deux nations ont tenté de mettre sur pied une PSM en utilisant des mécanismes différents. Ainsi, en Belgique, la PSM a obtenu un appui politique considérable, et au lieu de rédiger une nouvelle loi pour la PSM, le gouvernement belge a choisi de créer un nouveau Ministère fédéral pour voir à la coordination d'un plan spatial marin. Cependant, le Ministre n'avait pas l'autorisation de délivrer les permis ni le pouvoir d'obliger la création de plans spatiaux marins. Par conséquent, la PSM belge s'est vu bloqué presque immédiatement après que les scientifiques belges aient terminé le travail de préparation requis dans l'élaboration d'un plan spatial marin intégral. Au Royaume-Uni, une nouvelle loi fait actuellement l'objet d'un débat au Parlement, afin d'éviter cette sorte de répercussion en rendant les plans spatiaux marins obligatoires pour le s autorités de gestion marine. Le *Marine and Coastal Access Bill* (Projet de loi sur l'accès côtier et marin) qui fait actuellement l'objet d'un débat **(ndlr : en 2009)**, a mis du temps à se développer, mais il devrait garantir un régime où les plans spatiaux marins sont créés, implantés, et mis en vigueur. Le régime proposé par le Royaume-Uni comporte tout de même des lacunes : les lois ne rendent pas obligatoire la création de plans spatiaux marins ou n'obligent pas les preneurs de décisions à s'y conformer dans toutes les circonstances ; toutefois, ce régime est beaucoup plus rigoureux que celui de la Belgique.

En se basant sur les expériences de la Belgique et du Royaume-Uni, et sur la configuration politique unique du Canada, il y a au moins trois options prometteuses pour la création d'un régime de PSM efficace au Canada : (i) modifier la *Loi sur les océans, (ii)* réinterpréter la *Loi sur les océans ; et (iii)* utiliser une *directive du Cabinet*. Chacune de ces méthodes nécessitera un consensus politique considérable, tout comme la mise en application de tout plan spatial marin. Un régime de SPM établi par le Gouvernement fédéral canadien devra également se pencher sur leur incapacité de gérer les compétences accordées aux provinces par la Constitution canadienne. Le présent document tient compte de certaines des complexités associées à la création de plans spatiaux marins dans trois zones canadiennes précises, soit le Golfe du Saint-Laurent, la Zone de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais, et l'Arctique canadien. On arrive à la conclusion qu'en raison de la structure politique du Canada, il pourrait s'avérer non pratique de préparer des plans spatiaux marins fonctionnels dans certaines zones, en dépit du fait qu'elles semblent idéales pour la PSM.

L'objectif du présent document n'est pas de concevoir un régime de PSM pour le Canada, mais plutôt de tirer des leçons utiles de deux des régimes internationaux de PSM les plus détaillés. Les expériences de la Belgique et du Royaume-Uni comportent des forces et des faiblesses que le Canada devrait adopter ou éviter respectivement. En fait, les Belges et les Britanniques travaillent depuis plus de dix ans à établir des plans spatiaux marins ; il serait judicieux pour le Canada d'en apprendre le plus possible sur leurs expériences.

1.0 INTRODUCTION

1.1 Planification spatiale marine

La planification spatiale marine[1] est un mécanisme pour la gestion intégrée des zones marines, dans lesquelles une vision centrale pour l'avenir des zones marines, de concert avec les connaissances des interactions et des effets des activités, guident le choix du lieu, du moment, de l'intensité et du développement futur de toutes les activités. Une compréhension complète de l'environnement marin est cruciale à une PSM efficace, tout comme une bonne compréhension de l'impact des activités marines entre elles et sur l'environnement. Ces connaissances sont utilisées de concert avec des objectifs précis au niveau écologique, économique et social dans le but de décider quelles activités auront lieu dans la zone marine, comment procéder, à quel moment et à quel endroit.[2] Afin que la PSM puisse présenter une « gestion d'ensemble », il faut que ce soit un processus itératif qui nécessitera beaucoup de recherche initiale et un suivi continue de l'impact des activités marines.[3]

1.2 Objet

Ce document émet des recommandations sur le développement futur de la PSM au Canada en se basant sur les expériences décrites dans deux études de cas : les régimes de PSM de la Belgique et du Royaume-Uni. Ces deux régimes ont été choisis parce que : (1) les deux nations ont consacré une quantité considérable de ressources dans l'élaboration de régimes de PSM pour leurs eaux ; et (2) la conception des lois pour les deux régimes de PSM diffère considérablement l'une de l'autre, ce qui permet au Canada d'apprendre de ces expériences. Il est à remarquer que ni l'une ni l'autre des nations ne gère ses eaux marines selon un plan spatial marin intégral. Cependant, cela n'altère pas la qualité de leurs études de cas, car ils sont considérés comme deux des régimes de PSM les plus développés au monde. Il est possible, à partir des programmes de PSM en Belgique et au Royaume-Uni, de tirer les conclusions sur les éléments qui contribueront à la réussite d'une PSM et sur les conditions qui pourraient entraver le progrès de celle-ci. En outre, ces études de cas fournissent une indication de l'investissement requis pour une PSM au niveau politique et financier.

1.3 Méthodologie

Les sources de recherche pour ce document comprennent les publications nationales disponibles en ligne, de même qu'un petit nombre d'articles examinés par les pairs qui traitent de la PSM en général, et plus précisément des régimes de PSM belge et britannique. Ces deux régimes de PSM sont relativement récents : ils ont été initiés au cours de la dernière décennie et la plupart des documents pertinents se trouvent sur les sites web des gouvernements de ces pays. Nous avons rencontré certains obstacles du fait que certains documents sur la PSM belge ne sont publiés que dans les langues officielles de la Belgique. Toutefois, ce problème s'est limité à quelques documents préliminaires, auxquels on fait adéquatement référence dans les documents rédigés en anglais. Les recommandations sur les PSM canadiennes sont basées sur l'analyse de ces deux régimes, les connaissances sur l'approche utilisée présentement en gestion marine au Canada, et sur le récent document intitulé *Marine Spatial Planning: A Step-by-Step Approach*.[4] (Planification spatiale marine : une approche par étapes)

---

[1] Le terme « planification spatiale maritime » est utilisé de façon interchangeable avec « planification spatiale marine » dans la plupart des documents de l'Union Européenne, mais afin d'assurer l'uniformité, ce document utilisera exclusivement le terme « planification spatiale marine ».

[2] Fanny Douvere, «The Importance of Marine Spatial Planning in Advancing Ecosystem-Based Sea Use Management » (2008) 32 Marine Policy 762 à 766.

[3] *Idem.*

[4] Charles Ehler et Fanny Douvere, *Marine Spatial Planning: a Step-by-step Approach toward Ecosystem-based Management* (UNESCO, Paris : 2009).

1.4 Format

Le présent document est divisé en cinq sections : la première présente une introduction à la planification spatiale marine, l'objet du document, et la méthodologie utilisée. La deuxième décrit le régime de PSM de la Belgique, y compris un bref historique de la gestion marine, l'approche de ce pays à l'égard de la PSM, la mise en application actuelle, et les problèmes encourus. La troisième section se veut une répétition des sujets traités à la section précédente, en se centrant toutefois sur le régime de PSM du Royaume-Uni. La quatrième traite des approches possibles pour la PSM au Canada, y compris les options législatives et certains endroits possibles pour implanter les plans spatiaux marins. La dernière section offre des conclusions générales sur la PSM et sur son avenir au Canada.

2.0 LA PARTIE BELGE DE LA MER DU NORD

2.1 Géographie

La partie belge de la mer du Nord (PBMN) est une zone relativement petite, d'une largeur maximale d'environ 66 km, et qui s'étend à une distance maximale de 87 km de la côte. La partie belge de la mer du Nord couvre à peu près 3 600 km^2, soit près de la superficie d'une province belge, ou encore 1/100^e du Plateau néo-écossais oriental.[5] Une carte qui situe la PBMN par rapport aux pays avoisinants se trouve à la Figure 1 de l'Annexe.

Cette zone se caractérise par une faible profondeur d'eau, dont la moyenne est de seulement 20 m et la profondeur maximale de 35 m. Dans ces eaux peu profondes se trouve un système complexe de bancs de sable que les Belges divisent en cinq zones distinctes de bancs et de chenaux. Ces zones ont une superficie relativement grande, avec des bancs mesurant de 15-25 km de longueur par 3,6 km de largeur, et ayant des élévations sous-marines à fleur de l'eau.[6] La petite superficie de la PBMN et la demande élevée pour ses ressources spatiales et naturelles en font un endroit de choix pour une planification spatiale marine détaillée.

2.2 Historique de la gestion marine dans la PBMN

Tout comme le Royaume-Uni, la Belgique est une démocratie parlementaire avec un monarque comme chef d'état et un premier ministre élu comme chef du gouvernement. La Belgique est un état fédéral qui comprend trois paliers de gouvernement : fédéral, régional et communauté linguistique ; les trois ont un partage complexe de l'autorité.[7] En dépit du fait que les gouvernements régionaux détiennent considérablement d'autorité sous le système belge, ils traitent principalement des activités rattachées aux ressources terrestres, alors que le gouvernement fédéral exerce une grande autorité sur la PBMN et sur les activités qui s'y déroulent. Les exceptions à ce partage se produisent le long de la côte où la Région côtière flamande exerce l'autorité sur les activités. Les pêches constituent un exemple de cette compétence partagée, où les pêches maritimes sont de compétence flamande, mais la délivrance et le contrôle des normes techniques pour les navires de pêche sont de compétence fédérale.[8] En révisant et en proposant un plan spatial marin pour la PBMN, les décideurs ont dû

---

[5] Frank Maes, *et coll.*, *Vers un plan de structure d'aménagement pour une gestion durable de la mer* (Politique scientifique fédérale, Bruxelles : 2005) p. 343 et Pêches et Océans Canada, « Plan de Gestion intégrée de l'océan dans l'est du plateau néo-écossais » (Direction des océans et de l'habitat, Pêches et Océans Canada, Dartmouth, Nouvelle-Écosse : 2007) p. 15.

[6] Frank Maes, *et coll.*, *Un océan d'espace : vers un plan de structure d'aménagement pour la gestion durable de la mer du Nord* (Politique scientifique fédérale, Bruxelles : 2005) p. 33.

[7] CIA World Factbook en ligne < https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/be.html >

[8] Frank Maes, *et coll.*, *Vers un plan de structure d'aménagement pour une gestion durable de la mer* (Politique scientifique fédérale, Bruxelles : 2005) p. 137.

étudier de près laquelle des autorités est la compétente pour chaque activité marine ; en outre, afin d'assurer l'efficacité du Plan, chacune de ces autorités doit se conformer au Plan.

Avant de procéder à la planification spatiale marine, la Belgique gérait ses eaux de façon semblable à celle de nombreuses autres nations : de façon empirique, un enjeu à la fois.[9] La gestion était entièrement basée sur deux lois régissant l'usage de la PBMN en fonction de la délivrance de permis et des études d'impact environnemental obligatoires. La première des deux lois était la *Loi sur l'exploration et l'exploitation des ressources non vivantes de la mer territoriale et du plateau continental* (Loi du 13 juin 1969 sur le plateau continental).[10] Cette loi a été suivie par la *Loi* sur *la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique (Loi sur la protection du milieu marin du 20 janvier 1999)*.[11] Ces deux Lois, de concert avec divers Arrêtés royaux, ont contribué à la réalisation d'un régime de délivrance de permis qui s'applique à presque toutes les activités associées aux océans.[12]

Une partie majeure du régime de délivrance de permis est constitué par les études obligatoires d'impact environnemental, requises pour l'octroi de permis ou pour l'autorisation pour presque toutes les activités marines. Ces études sont accompagnées de programmes de suivi, lesquels obligent les détenteurs de permis à payer pour des études d'impact environnemental subséquentes. En tout temps, si d'après ces sondages certaines activités autorisées s'avèrent plus nuisibles à l'environnement marin que prévu, ces activités peuvent être suspendues et les permis révoqués.[13]

Quoique détaillé, le régime de délivrance des permis est complexe, car l'attribution de permis relève de la *Loi de janvier 1999 sur la protection du milieu marin* et de divers Arrêtés royaux. En vertu de l'Article 25 de la *Loi de janvier 1999 sur la protection du milieu marin,* des permis sont requis pour : les projets de génie civil ; l'excavation de tranchées et le rehaussement du fond océanique ; l'utilisation d'explosifs ou d'engins acoustiques de grande puissance ; l'abandon et la destruction d'épaves ; les activités industrielles ; les activités des entreprises publicitaires et commerciales.[14] Cependant, elle ne requiert aucun permis pour : la pêche commerciale ; la recherche scientifique marine ; les activités de navigation qui ne sont pas associées aux activités énumérées à l'Article 25 ; les activités associées à l'exploitation des ressources non biotiques relevant de la *Loi du 13 juin 1999 sur le plateau continental de la Belgique* ; des activités individuelles non lucratives et des activités en soutien des compétences de la Région

---

[9] Fanny Douvere, *et coll.*, « The Role of Marine Spatial Planning in Sea Use Management: the Belgian Case » (2007) 31 Marine Policy 182 à 183.

[10] *Loi sur l'exploration et l'exploitation des ressources non vivantes de la mer territoriale et du plateau continental (anciennement la « Loi sur le plateau continental »), 13 juin 1969*, affichée en anglais sur la page web intitulée *Oceans and Law of the Sea: Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea* des Nations Unies à l'adresse suivante : < http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/BEL_1969_Act.pdf >.

[11] *Loi du 20 janvier 1999 sur la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique (Loi du 20 janvier 1999 sur la protection du milieu marin),* 12 mars 1999, Ed.2, F. 99-712, pp. 8033-8052, réimprimée en anglais en (2001) Bulletin du droit de la mer n° 45 (Nations Unies, New York), page 47.

[12] Fanny Douvere, *et coll.*, « The Role of Marine Spatial Planning in Sea Use Management: the Belgian Case » (2007) 31 Marine Policy 182 à 184.

[13] *idem.*

[14] *Loi du 20 janvier 1999 sur la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique (Loi du 20 janvier 1999 sur la protection du milieu marin), Moniteur belge,* 12 mars 1999, Ed.2, F. 99-712, pp. 8033-8052, réimprimé en anglais (2001) Bulletin du droit de la mer n° 45 (Nations Unies, New York) page 47 à l'article 25.

flamande.[15] La pêche commerciale bénéficie d'une exemption du régime de délivrance des permis et elle est partiellement gérée par la Politique européenne commune sur la pêche, et en partie par les autorités flamandes régionales.[16] Par ailleurs, les activités de navigation sont régies par les conventions internationales et les règlements de l'Organisation maritime internationale ; par conséquent, elles ne sont pas sujettes au régime de délivrance des permis.[17] Quant aux activités relatives à la *Loi du 13 juin 1999 sur le plateau continental de la Belgique,* elles requièrent des évaluations des incidences sur l'environnement mandatées par l'Arrêté royal du 1er septembre 2004,[18] ce qui contribue à rendre plus complexe la gestion marine belge.

Quoique d'apparence approfondi, le système belge d'octroi de permis, avec ses évaluations environnementales et ses suivis subséquentes, était complexe en plus d'être perçu comme incapable de gérer adéquatement les demandes croissantes placées sur la PBMN.[19] La PSM a été proposée comme mécanisme pour améliorer la gestion de la PBMN en 1999[20], mais ce n'est qu'en 2003 que le Gouvernement belge a examiné sérieusement la PSM et que l'élaboration d'un « Plan directeur » pour la gestion de la PBMN a été entamé.[21] Cette réaction était subséquente à la participation de la Belgique à la Cinquième conférence sur la protection de la mer du Nord, tenue à Bergen, en Norvège, où la Belgique et d'autres pays riverains de la mer du Nord ont discuté des futurs mécanismes de gestion pour la mer du Nord.

2.3 Pourquoi la Belgique a poursuivi la PSM

La Belgique a institué la PSM en réponse aux nombreuses demandes pour les ressources et pour l'espace de la PBMN. Avant que la Belgique ne commence à songer à la PSM, la petite PBMN était déjà l'hôte de nombreuses activités, y compris : la récupération d'épaves, la formation militaire, l'activité maritime, la pêche commerciale, l'extraction de sable et de gravier, le dragage, les loisirs et le tourisme balnéaire, l'aquaculture et la recherche scientifique.[22] La PSM et le « Plan directeur » ont été proposés à un moment où s'aggravaient les conflits existants entre les usagers. Parmi ces conflits figurait une augmentation de la demande pour l'extraction du sable, occasionnée par l'interdiction d'extraire le sable sur la terre ferme. En outre, il y avait de nouvelles demandes pour de l'espace dans la PBMN pour des installations d'énergie renouvelable au large des côtes. Les demandes d'espace dans la PBMN provenaient aussi d'organismes écologiques qui préconisaient la création de parcs et de zones marines pour protéger les oiseaux migrateurs.[23] Des demandes de pêcheurs insistant qu'ils étaient « propriétaires » de la mer et des poissons, aggravaient ces conflits.[24]

---

[15] *Idem* à l'article 26
[16] Frank Maes, *et coll., Vers un plan de structure d'aménagement pour une gestion durable de la mer* (Politique scientifique fédérale, Bruxelles : 2005) à 137.
[17] *Idem à* 118.
[18] Fanny Douvere, *et coll.*, « The Role of Marine Spatial Planning in Sea Use Management: the Belgian Case » (2007) 31 Marine Policy 182 à 184.
[19] *Idem à* 185.
[20] Cathy Plasman, « Implementing Marine Spatial Planning: A Policy Perspective » (2008) 32 Marine Policy 811 à 811.
[21] Fanny Douvere, *et coll.*, « The Role of Marine Spatial Planning in Sea Use Management: the Belgian Case » (2007) 31 Marine Policy 182 à 185.
[22] Frank Maes, *et coll., Vers un plan de structure d'aménagement pour une gestion durable de la mer* (Politique scientifique fédérale, Bruxelles : 2005) at ii – viii.
[23] Cathy Plasman, « Implementing Marine Spatial Planning: A Policy Perspective » (2008) 32 Marine Policy 811 à 813.
[24] *Idem* à 812.

En 2005, on estimait que la somme des demandes pour l'espace de la PBMN était 2,6 fois supérieure à la superficie de la PBMN elle-même, du fait que certaines activités pouvaient avoir lieu en même temps dans le même espace, et que certaines activités n'utilisaient pas tout l'espace qui leur était légalement assigné.[25] Selon une évaluation en 2005, la valeur économique totale des principales activités humaines dans la PBMN s'élevait à 12,6 milliards d'euros (environ 20 milliards de $ CA) ou près de 3 % du PIB.[26]

La variété et la magnitude des demandes pour la PBMN ont créé une situation dans laquelle le régime existant pour l'octroi de permis, qui traitait chaque demande selon le mérite individuel, ne pouvait pas équilibrer adéquatement ces intérêts divergents. La planification spatiale marine fut perçue comme un mécanisme pouvant résoudre ce problème, en harmonisant le système d'octroi de permis afin que les allocations spatiales puissent être effectuées en tenant compte de toutes les activités ayant lieu dans la PBMN.[27]

La participation de la Belgique dans l'Union Européenne (UE) a contribué à générer la volonté politique pour entreprendre la PSM. Les membres de l'UE n'ont pas d'obligation directe de procéder à la PSM, mais celle-ci peut servir de mécanisme pour faciliter le respect d'une variété de directives de l'UE. Par exemple, les Directives européennes sur les oiseaux et leurs habitats exigent que le Gouvernement belge crée de diverses zones marines protégées, une partie intégrante de leur PSM.[28] Dans le même ordre d'idées, la Directive européenne sur les énergies renouvelables[29] exigeait que la Belgique augmente sa production d'énergie renouvelable. Même si cela ne doit pas nécessairement se produire au large des côtes, la Belgique a favorisé le vent du large comme source d'énergie, et la PSM a été perçue comme le meilleur moyen pour déterminer où situer les installations éoliennes en mer.

2.4 Planification spatiale marine en Belgique

Le mouvement vers un plan spatial marin belge a commencé en 2002 lorsque le Ministre fédéral a été nommé pour gérer la PBMN et qu'on lui a donné le titre de Ministre de la mer du Nord.[30] Avec la création de ce Ministère, le Gouvernement précisa que les autorités fédérales ayant le contrôle de sections spécifiques des régimes pour l'octroi de permis marins ne seraient pas changées, et que le nouveau Ministre exercerait plutôt un rôle de coordinateur pour la PBMN.[31] Selon un récent article de Plasman, la création d'un poste de Ministre de la coordination en Belgique fut la seule mesure incitative requise pour que les institutions et les administrations pertinentes commencent à travailler ensemble.[32] Elle qualifie l'atmosphère de « contagieuse », les autorités compétentes adoptant une vision particulièrement positive sur les

---

[25] Frank Maes, *et coll.*, *Vers un plan de structure d'aménagement pour une gestion durable de la mer* (Politique scientifique fédérale, Bruxelles : 2005) à 412.

[26] Fanny Douvere, « Socio-Economic Value of the Human Activities in the Marine Environment: the Belgian Case » in Frank Maes (ed.), *Marine Resource Damage Assessment, Liability and Compensation for Environmental Damage*, (Springer, Dordrecht: 2005) à 268.

[27] Fanny Douvere, *et coll.*, « The Role of Marine Spatial Planning in Sea Use Management: the Belgian Case » (2007) 31 Marine Policy 182 à 185.

[28] Cathy Plasman, « Implementing Marine Spatial Planning: A Policy Perspective » (2008) 32 Marine Policy 811 à 813.

[29] *Directive 2001/77/EC du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité,* 27.10.2001.

[30] Fanny Douvere, *et coll.*, « The Role of Marine Spatial Planning in Sea Use Management: the Belgian Case » (2007) 31 Marine Policy 182 à 186.

[31] Cathy Plasman, « Implementing Marine Spatial Planning: A Policy Perspective » (2008) 32 Marine Policy 811 à 812.

[32] *Idem*

possibilités de la PSM dans la PBMN, et les politiciens lui accordant une haute priorité.[33] Même si la raison exacte pour ce niveau d'acceptation n'a pas été donnée, celle-ci découle probablement du nombre croissant de situations contradictoires auxquelles le gouvernement doit faire face, en plus de la rétention de l'autorité législative de chacune des agences.

L'élaboration de la PSM se caractérise par deux facteurs clés. Le premier est le rôle joué par le Ministre de la mer du Nord et l'absence d'autorité législative accordée aux documents qui relèvent du mandat de celui-ci. En confiant au Ministre un poste de coordination plutôt qu'un poste d'autorité, tous les documents et stratégies sur la PSM feront plutôt office de guides incitatifs pour la gestion spatiale durable. Par conséquent, puisque la PSM belge ne confère aucune autorité au Ministre de la mer du Nord, il est évident que l'efficacité de la PSM belge dépendra de la valeur accordée par chaque agence au Plan spatial marin, comme le démontre la coopération entre les agences d'octroi de permis, et les compromis qu'ils doivent faire. Un autre facteur important dans le progrès de la PSM belge, c'est la relation tripartite entre la superficie de la PBMN, la demande pour ses ressources, et les capacités dont disposent les autorités belges pour évaluer et gérer l'espace. En effet, la demande élevée pour les ressources de la petite PBMN, combinée aux ressources économiques relatives de la Belgique, a permis au pays de continuer d'élaborer des projets particulièrement rigoureux de planification spatiale marine.

Le Plan directeur, publié en 2003, consistait en deux phases. [34] La Phase 1 traitait de deux questions associées à la priorité d'utilisation, soit la délimitation des zones d'extraction de sable et de gravier, et les zones destinées possiblement aux parcs éoliens. Quant à la Phase 2, elle nécessitait la délimitation des zones de protection marine.[35] Malheureusement, on fait seulement référence au Plan directeur dans quelques documents parallèles qui traitent de la PSM et qui ne sont pas facilement disponibles. L'article écrit par Douvere en 2007 sur la PSM belge fournit la meilleure description de la mise en application du Plan directeur. Pour chacun des cas, Douvere précise clairement que le zonage du Plan directeur a grandement amélioré la situation dans la PBMN : en rendant l'extraction plus durable et en diminuant l'incidence de celle-ci sur l'environnement, par le biais d'une rotation des zones d'extraction et de quotas stricts sur le volume total annuel d'extraction ; et par la rationalisation du développement de parcs éoliens, précisant aux promoteurs des endroits précis où proposer la création de nouveaux parcs éoliens ; enfin, par la création de zones marines protégées.[36] Toutefois, l'article ne traite pas en profondeur de la méthodologie utilisée dans le Plan directeur. En outre, il n'indique pas explicitement pourquoi l'extraction du sable, les parcs éoliens et les zones marines protégées furent les activités choisies pour le zonage, quoique d'autres documents indiquent que ce sont des secteurs dans lesquels les demandes et les conflits augmentent. Son article ne fait pas ressortir le fait que le Plan directeur n'est pas véritablement de la PSM, car le Plan ne produit pas pour la PBMN un simple plan spatial, comme Frank Maes l'a fait remarquer dans une présentation à la Conférence de Bencore.[37]

---

[33] *Idem.*

[34] Fanny Douvere, *et coll.*, « The Role of Marine Spatial Planning in Sea Use Management: the Belgian Case » (2007) page 186 ; il ne semble pas que le plan directeur ait été publié en anglais, donc toutes les références faites à ce rapport sont basées sur les travaux de Douvere, Plasman et Maes.

[35] Fanny Douvere, *et coll.*, « The Role of Marine Spatial Planning in Sea Use Management: the Belgian Case » (2007) 31 Marine Policy 182 à 186.

[36] *Idem.*

[37] Frank Maes, « The Marine Spatial Planning Problem and the Current Situation in Belgium » (Présenté dans le cadre de la Conférence de Bencore, à Leuven, en Belgique, le 26, avril 2007) [non publié] disponible à < http://www.vliz.be/imisdocs/publications/120377.pdf > à 31.

Maes agissait comme coordonnateur d'un document préparé par le gouvernement belge, un document qui ressemblait le plus à une planification spatiale marine holistique : *Vers un plan de structure d'aménagement pour une gestion durable de la mer* (Le rapport GAUFRE).[38] Ce document présente une analyse détaillée de la PBMN et des interactions entre les activités qui s'y déroulent. Le rapport présente six séries de cartes géographiques illustrant six plans spatiaux marins possibles. Les auteurs présentent six plans, plutôt que d'un seul, en partant du fait que chaque plan s'appuie sur un objectif spécifique du développement de la PBMN, et ils allèguent que c'est le rôle du Gouvernent et non celui des scientifiques de déterminer cet objectif.[39]

2.5 Le rapport GAUFRE

La Belgique ne dispose d'aucun document holistique singulier exposant les grandes lignes de son Plan spatial marin. Le document *Vers un plan de structure d'aménagement pour une gestion durable de la mer* (le rapport GAUFRE) et un document de politiques s'y rattachant, *Un océan d'espace,* sont les documents qui se rapprochent le plus d'un plan spatial marin. Ces documents exposent la partie scientifique d'un plan spatial marin, qui nécéssiterait toutefois la volonté politique pour sa mise en application. *Un océan d'espace* est une version plus accessible du rapport GAUFRE, qui omet certains antécédents scientifiques et certains détails méthodologiques contenus dans la version plus longue du rapport GAUFRE ; par conséquent, il ne sera pas discuté dans le présent document. Le rapport GAUFRE est conçu en partie pour aider les agences d'octrois de permis à déterminer les secteurs de la PBMN qui se prêtent idéalement à des activités spécifiques. Pour ce faire, il dépend beaucoup de l'analyse scientifique concernant l'interaction des activités et le mappage par SIG des « zones » de la PBMN, et illustre quelles activités spécifiques conviennent le mieux, en fonction des buts du concédant de licences. Cependant, le document n'a aucune force d'obligation et ne présente pas de vision simplifiée de l'avenir du développement de la PBMN. Il offre plutôt des recommandations sur les diverses voies de la PSM et les données scientifiques qui les appuient.

Le rapport GAUFRE est un document de 545 pages qui représente deux ans et demi de recherche sur l'environnement naturel et de sur l'influence humaine dans la PBMN.[40] Les 300 premières pages du document, soit la section intitulée « Analyse », présentent une description détaillée de l'environnement naturel, des infrastructures humaines et de l'utilisation humaine de la PBMN. La deuxième section du document, « Interaction », étudie comment les questions de la section « Analyse » se rapportent les unes aux autres; il examine précisément les incidences d'utilisations de la PBMN sur l'environnement et de quelle façon les usagers de la PBMN peuvent interagir entre eux. La dernière partie propose différents scénarios de plans spatiaux possibles à l'intérieur de la PBMN ; les auteurs la considèrent comme l'élément qui distingue leur travail des études scientifiques précédentes sur les zones marines.[41]

Le premier chapitre de la section « Analyse » décrit l'environnement de la PBMN, séparant ses analyses en descriptions des zonations légales, géophysiques et écologiques du secteur. Chaque sous-section décrit et cartographie la PBMN selon différents critères : la classification

---

[38] Frank Maes, *et coll., Vers un plan de structure d'aménagement pour une gestion durable de la mer* (Politique scientifique fédérale, Bruxelles : 2005).

[39] Frank Maes, *et coll., Un océan d'espace : vers un plan de structure d'aménagement pour une gestion durable de la mer* (Politique scientifique fédérale, Bruxelles : 2005). à 122.

[40] Frank Maes, *et coll., Un océan d'espace : vers un plan de structure d'aménagement pour une gestion durable de la mer* (Politique scientifique fédérale, Bruxelles : 2005) à 1.

[41] *Idem* à 2

légale des zones définit la ZEE, la Zone contigüe et les eaux territoriales belges ;[42] la classification géophysique des zones divise la PBMN selon l'emplacement de ses bancs de sable et la distribution des sable à granulosité fine, moyenne et grossière ;[43] la classification écologique décrit la distribution de quatre communautés de macrobenthos et de trois assemblages d'espèces transitionnels.[44]

Offrant en premier lieu une description de l'environnement physique, la section « Analyse » livre une description longue et détaillée des infrastructures humaines existantes et potentielles dans la PBMN. Parmi les sujets traités, on trouve : les câbles et les pipelines, la production d'énergie, la défense côtière et les stations de radar et météorologiques. L'analyse de chacune de ces classes d'infrastructures ne comprend pas seulement des descriptions détaillées des installations existantes, mais aussi, surtout dans le cas des parcs éoliens, l'effet prévu de leur développement futur. Les répercussions d'un développement plus important de chaque catégorie d'infrastructure ont été révisées par rapport à d'autres groupes d'utilisateurs, à l'environnement et à l'économie sociale. La recherche a tenté de tenir compte de divers types et intensités de développements futurs, dans le but d'obtenir le plus grand éventail possible de scénarios.

Le troisième chapitre d' « Analyse », qui décrit les activités humaines dans la PBMN, est de loin le plus long du rapport GAUFRE. Cela est imputable à la grande variété d'activités humaines dans la PBMN et au fait que ces activités requièrent des permis, et qu'ils sont destinés à être équilibrées par une planification spatiale marine. La récupération d'épaves, les activités militaires, le transport maritime, la pêche commerciale, l'extraction du sable, le dragage et l'élimination, les loisirs sur les côtes, les loisirs en mer, l'aquaculture, la recherche scientifique et la conservation de la nature figurent au nombre des usages dont le rapport a tenu compte. Chaque utilisation est décrite en détail relativement aux emplacements où elle a lieu ; le cadre légal en vertu duquel elle opère ; son incidence sur d'autres utilisateurs, l'environnement et l'économie ; et les implications de son expansion. Ce chapitre, comme les autres chapitres de la section « Analyse », est strictement scientifique et technique. Il n'incorpore pas ouvertement les opinions des chercheurs, mais tente simplement d'offrir une base scientifique pour les deux sections suivantes du rapport.

La deuxième section du rapport GAUFRE, « Interaction », passe d'une stricte discussion de la recherche scientifique à celle de la gestion intégrée. Le regard principal de cette section est sur l'« analyse de la convenance », qui est conçue pour indiquer les zones de la PBMN qui conviennent aux différentes classes d'activités.[45] L'analyse est basée sur une variété de critères, y compris les données scientifiques obtenues dans la section « Analyse », ainsi que des considérations juridictionnelles, économiques et sociales. Les principaux objectifs de cette section sont (1) une sélection de matrices pour comparer les incidences relatives des activités décrites dans les premiers chapitres et (2) diverses cartes géographiques qui indiquent les endroits à la fois des interactions positives et des conflits prévus entre les activités données. Afin de préparer ces matrices et ces cartes, les incidences des activités sont classées qualitativement. Des données inadéquates et le manque de comparabilité des incidences ont empêché de faire des comparaisons quantitatives ; par conséquent, la qualité de ces rangs dépendait plutôt d'un jugement d'expert. À ce titre, une grande partie de cette section décrit les mécanismes et les justifications que les auteurs ont utilisés pour leur classement qualitatif. La section intitulée « Interaction » sert de fondement et d'introduction pour la dernière section du

[42] *Idem* à 11
[43] *Idem* à 16-17
[44] *Idem* à 23; mapped on 28.
[45] *Idem* à 333.

rapport GAUFRE. La section finale, « Intégration », est la partie dans laquelle le document passe de la description et de l'analyse des données à l'interprétation, aux prévisions et à la planification spatiale marine.

La troisième section utilise l'information rassemblée dans les deux sections précédentes pour élaborer diverses visions spatiales pour la PBMN. Cette section ne prévoit pas de plan spatial marin unique pour la PBMN, mais elle présente plutôt six scénarios distinct de développement basés sur trois « valeurs fondamentales » de la mer du Nord. Les auteurs s'attendent à ce que ces six scénarios servent de guide pour les décisions prises dans la PBMN à l'avenir.

Afin d'arriver à leurs six scénarios, les auteurs ont d'abord définit trois « valeurs fondamentales » de la PBMN qui semblent avoir été déterminées en fonction de l'utilisation principale de la zone. Les « valeurs fondamentales » sont : (1) le bien-être – ce qui signifie loisirs ; (2) écologie et terroir – ce qui signifie environnement ; et (3) valeur économique. Par la suite, les auteurs élaborent trois scénarios de développement pour la PBMN, chacun se concentrant sur une seule « valeur fondamentale », et trois autres scénarios qui visent à équilibrer deux différentes valeurs fondamentales.[46] Les descriptions écrites des six scénarios sont en réalité très brèves et génériques, et seraient très insatisfaisantes si elles n'étaient pas accompagnées de multiples cartes, qui illustrent leurs différences. Ces cartes constituent l'élément du rapport GAUFRE le plus rapproché de la planification spatiale marine. Elles offrent des esquisses détaillées de répartitions idéales des activités dans la PBMN, selon les six scénarios, mais elles n'indiquent pas quel scénario devrait être suivi. En fait, les auteurs remarquent que leurs six scénarios sont « extrêmes », et que la gestion de la PBMN doit être basée sur un scénario qui équilibre les trois « valeurs fondamentales ».[47] Curieusement, le rapport GAUFRE ne présente aucun scénario qui tente d'équilibrer les trois valeurs.

2.6 Défis pour la PSM en Belgique

Avant de considérer les changements politiques à la PSM en Belgique, il faut noter que la Belgique fait face à diverses contraintes d'ordre pratique en ce qui concern la PSM. Si la PSM consiste à gérer l'environnement marin en adoptant une approche axée sur l'écosystème, alors les gestionnaires du Plan spatial marin doivent avoir le contrôle sur autant que possible d'activités dans l'environnement marin. Cependant, tel que mentionné ci-devant, la Belgique n'a pas la capacité de contrôler de façon indépendante la marine marchande ou la pêche dans la PBMN. En effet, la pêche est réglementée en Belgique, comme dans tous les pays membres de l'UE, par la Politique Commune de la Pêche ; cette dernière détermine les quotas des prises totales admissibles pour chaque pays membre, et elle accorde à certains pays de l'UE des droits illimités de pêche à l'intérieur de la PBMN. Plus précisément, les navires de pêche néerlandais détiennent des droits de pêche illimités au-delà de 3 milles marins ; les navires de pêche français ont un droit pêche pour le hareng entre 3 et 12 milles marins ; les autres états membres, sauf l'Espagne, le Portugal et la Finlande, ont accès à la pêche dans la PBMN à l'extérieur de 12 milles marins.[48] L'incapacité de la Belgique à contrôler indépendamment les zones de pêche et les prises de poisson dans la PBMN, sapent sa capacité à entreprendre efficacement la PSM. Aussi, le gouvernement belge détient peu de contrôle sur le transport maritime dans la PBMN, considérée comme une des routes de navigation les plus achalandées au monde.[49] Les routes de navigation et les règlements ont été établis par l'Organisation maritime internationale et, en se basant sur la discussion dans le rapport GAUFRE, il semble

[46] *Idem* à 414.
[47] *Idem* à 414.
[48] *Idem* à 138.
[49] *Idem* à 117.

peu probable que la Belgique propose des modifications à ces routes.[50] Au bout du compte, à plus grande échelle, la gestion de la PBMN est entravée par sa proximité à d'autres pays. La pollution des eaux anglaises, françaises ou hollandaises pourrait aussi toucher la PBMN. Le rapport GAUFRE ne tient aucun compte des incidences que les nations avoisinantes pourraient avoir sur la PBMN. Aucune raison n'a été donnée pour cette omission dans le rapport GAUFRE, et ce dernier semble traiter la PBMN comme étant isolée des actions de ses voisins. Il s'agit d'une omission importante, car nonobstant le fait que le gouvernement belge n'ait aucun contrôle sur les façons dont ses voisins gèrent leurs eaux, le Plan spatial marin belge devra comporter les mécanismes permettant d'ajuster le Plan en réponse aux changements dans la PBMN causés par les influences des états voisins. Même si la PSM belge fait face à des problèmes pratiques associés à la réglementation intérieure à la PBMN, ces contraintes paraissent dérisoires comparativement aux défis politiques de taille.

L'approche belge à la PSM, qui ne parvient pas à consolider l'autorité dans un seul organisme d'État, est perçue comme le plus gros obstacle à sa réussite. Les références de Plasman sur la coopération, selon lesquelles la coopération a été « contagieuse » aux premiers stades de la PSM, font référence au Plan directeur, où il y a eu coopération sur certains problèmes précis, ou encore à une coopération de courte durée concernant la PSM intégrale dans la PBMN. Le rapport GAUFRE semble être demeuré sur les tablettes de décideurs belges, et aucune documentation en anglais n'indique le contraire. Le rapport GAUFRE conclut en sollicitant implicitement les décideurs à présenter aux scientifiques une politique sur le développement de la PBMN, utilisable par ces derniers dans l'élaboration d'un septième scénario de PSM susceptible d'être mis en vigueur.[51] Cela ne semble pas s'être produit.[52]

La coopération semble avoir été présente dans la gestion marine belge en ce qui concernait le Plan directeur. Il est possible de se procurer les cartes d'un SIG qui font ressortir les endroits où sont permis l'extraction de sable et de gravier, le développement de l'énergie renouvelable et des zones de protection marines. Il ne s'agit toutefois pas de PSM.[53] Le Plan directeur a tout simplement zoné trois activités marines ; il n'avait pas pour but de gérer toutes les activités marines. Certes, on a remarqué une certaine collaboration pendant la délimitation des zones, et une plus grande coopération entre les agences d'octroi de licences sera nécessaire pour assurer le respect des zones, mais cette coopération sera mineure comparativement à celle qu'il faudra pour gérer toutes les activités marines de la PBMN à long terme.

Il est difficile mais essentiel de maintenir des rapports de collaboration à long terme, dans un régime de planification spatiale marine pour lequel l'autorité décisionnelle n'est pas centralisée. En Belgique, où le Ministre de la mer du Nord joue uniquement un rôle de coordination, le progrès de la PSM dépend de la capacité du Ministre à convaincre les services d'octroi de permis que la coopération à long terme est ce qui convient le mieux à tous les partis. Le défi c'est qu'un régime fonctionnel de PSM ne donnera probablement pas de résultats optimaux pour toutes les activités marines. Idéalement, un plan spatial marin offrira un quelconque résultat optimal pour l'espace marin et pour la société en général, mais par contre, certaines activités marines pourraient se trouver restreintes par la PSM. Si aucun progrès n'a été réalisé depuis la publication du rapport GAUFRE, c'est peut-être à cause de l'incapacité de conclure

---

[50] Frank Maes, *et coll.*,*Vers un plan de structure d'aménagement pour une gestion durable de la mer* (Politique scientifique fédérale, Bruxelles : 2005) à 118.
[51] *Idem* at 422.
[52] Voir Frank Maes, « The Marine Spatial Planning Problem and the Current Situation in Belgium » (Présenté à la conference de Bencore à Leuven, Belgique, 26 avril 2007) [non publié] disponible sur < http://www.vliz.be/imisdocs/publications/120377.pdf >
[53] Voir figure 2 dans l'Annexe

des ententes de coopération à long terme entre les services belges d'octroi de licences. Cependant, il s'agit d'une conclusion spéculative, puisqu'on retrouve peu d'information indiquant pourquoi la PSM belge semble être en perte de vitesse. Durant sa présentation de 2007, donnée dans le cadre de la conférence de Bencore, Frank Maes indiqua que les « contraintes au niveau du temps et de l'argent » sont les raisons pour lesquelles les auteurs du rapport GAUFRE n'ont pas poursuivi leur travail et créé un plan spatial marin unique que le gouvernement pourrait suivre. Si cela est vrai, il se pourrait qu'une PSM intégrale, même pour une petite région comme la PBMN, comporte des coûts prohibitifs. Toutefois, il s'avère difficile de tirer définitivement cette conclusion alors que les coûts du programme de PSM à l'intérieur de la PBMN ne sont pas disponibles. En outre, il peut sembler surprenant que des contraintes « de temps et d'argent » aient fait cesser le programme après tant d'effort investie ; on peut soutenir que la majeure partie du travail nécéssaire à la création d'un plan spatial marin avait déjà été complétée. Le rapport GAUFRE laisse au lecteur l'impression qu'avec quelques pages d'orientation du gouvernement belge les scientifiques auraient été bien disposés à créer rapidement un Plan spatial marin pour la PBMN. Cette demande d'orientation semble avoir été ignorée. Cela ne découle peut-être pas de raisons économiques ; il semble plus probable que le programme ait cessé pour des raisons à la fois économiques et politiques. Par exemple, alors que l'élaboration d'un Plan spatial marin était considérablement peu dispendieuse, le fait de préciser une relation à long terme entre l'économie, l'environnement et l'usage récréatif de la PBMN pourrait avoir des répercussions politiques et économiques majeures – des répercussions trop onéreuses sur le plan politique et économique pour que le gouvernement belge les prenne en charge.

La Belgique est passée très près d'élaborer un Plan spatial marin compréhensif pour l'ensemble de la PBMN, mais sa dépendance sur la coopération semble avoir entravé la réussite du Plan. Le rapport GAUFRE proposait la création d'un Plan spatial marin unique pour la PBMN, et comptait sur le gouvernement belge pour produire un document décrivant comment équilibrer les avantages économiques, environnementals et humains à l'intérieur de la PBMN. Ce type de document serait complexe à produire, car il contraindrait les politiciens à préférer ouvertement certaines utilisations par rapport à d'autres, ce qu'ils hésitent souvent à faire. Toutefois, sans ces sortes de priorisations, la PSM ne fonctionnera pas et échouera, en dépit des nombreuses contributions scientifiques investies dans le processus de planification, comme l'atteste le cas belge. À l'heure actuelle, le gouvernement belge évite de faire référence à l'avenir du rapport GAUFRE, en ce qui concerne la PSM, et se concentre sur le Plan directeur et les progrès réalisés dans ce dernier. Cette approche crée une image erronée de la PSM en Belgique, car en fait, le Plan directeur n'est pas vraiment de la PSM. Contrairement à la PSM, le Plan directeur ne tient pas compte de toutes les activités marines ou même de la majorité d'entre elles, pour tenter de gérer leurs incidences de façon durable. Le Plan directeur considère plutôt trois activités marines et atténue leur impact en les zonant dans le temps et dans l'espace. Divers facteurs, y compris l'hésitation politique de se prononcer définitivement sur l'utilisation de la PBMN, ont probablement fait en sorte que le gouvernement belge n'ait pas continué à poursuivre activement la PSM, suite à la publication du rapport GAUFRE. Le trop peu de courage politique pour poursuivre une PSM intégrale en Belgique est peut-être un résultat du fait que son régime de PSM dépend largement de la coopération politique, plutôt que de la législation explicite. L'approche du Royaume-Uni envers la PSM vise à éviter une telle situation, en légiférant pour rendre la PSM prioritaire et en faire le mécanisme principal pour la gestion future de leurs eaux.

3.0 EAUX TERRITORIALES DU ROYAUME-UNI

3.1 Géographie

Les eaux territoriales du Royaume-Uni ont une superficie beaucoup plus grande et sont plus complexes que celles de la Belgique, tel que l'illustre la carte dans la Figure 3 de l'Annexe. La superficie totale des eaux territoriales du Royaume-Uni est de 764 071 km^2, soit 200 fois celle de la PBMN ou près de 2,35 fois celle du GIEPNE.[54] La frontière de la ZEE du Royaune-Uni est limitée sur divers côtés par la proximité du Royaume-Uni aux nations avoisinantes, y compris la France, la Belgique, la Norvège et la République d'Irlande. Par contre, au large des côtes nord-ouest de l'Écosse, la ZEE du Royaume-Uni s'étend aux limites du plateau continental. Cela donne au Royaume-Uni une mer difforme, rendue plus compliquée par la dévolution et la division de la juridiction dans les eaux territoriales.[55] Tandis que le gouvernement du Royaume-Uni maintient l'autorité sur la plus grande partie des mers du Royaume-Uni, l'Assemblée galloise, le Parlement écossais et l'Assemblée de l'Irlande du Nord exercent chacun un contrôle indépendant sur la conservation marine, à l'intérieur de leurs 12 milles marins d'eaux territoriales, comme l'illustre la Figure 3.[56]

En raison de leur grande superficie, les eaux du Royaume-Uni sont plus diversifiées que celles de la PBMN. La profondeur des eaux du Royaume-Uni varie beaucoup selon les zones; le sud de la mer du Nord (partagé avec la Belgique) a une profondeur maximale de seulement 50 m, mais au large des côtes ouest et nord de l'Écosse, la mer peut atteindre une profondeur de plus de 1000 m.[57] Aussi, selon le lieu et la saison, la température de l'eau des mers du Royaume-Uni peuvent varier de 5°C à 22°C.[58] Le présent document ne présente pas une description détaillée des eaux du Royaume-Uni. Toutefois, il importe d'illustrer à quel point la superficie des eaux du Royaume-Uni surpasse celles de la PBMN.

3.2 Historique de la PSM dans les eaux territoriales du Royaume-Uni

La création de la PSM au Royaume-Uni arriva au début du millénaire, comme ce fut le cas en Belgique. Toutefois, contrairement à l'adoption rapide de l'idée de la PSM par la Belgique, l'expérience du Royaume-Uni a été plus graduelle. Tout comme la Belgique, on a encouragé le Royaume-Uni à entamer la PSM, en partie à cause de sa participation à la Cinquième conférence internationale sur la protection de la mer du Nord, à Bergen, en Norvège. Cette conférence insistait sur l'importance de protéger la mer du Nord et invitait toutes les nations ayant juridiction sur celle-ci à assumer un rôle responsable. Pour y arriver, la conférence recommandait une « approche intersectorielle et intégrée pour la gestion environnementale »[59], qui lança l'initiative de la Belgique vers la PSM, et entama l'examen des capacités existantes du Royaume-Uni pour la gestion de ses eaux. Le gouvernement proposa un projet pilote en mer d'Irlande, pour déterminer l'état des eaux du Royaume-Uni et sa capacité à les gérer. Ce projet pilote avait pour but d'étudier la compétence de la législation existante pour assurer la

---

[54] Selon VLIZ (2009). Maritime Boundaries Geodatabase. Disponible en ligne au < http://www.vliz.be/vmdcdata/marbound > accès le 1er septembre 2009

[55] « Dévolution » est le terme utilisé pour l'octroi des autorités législatives en Écosse, en Irlande et au Pays de Galles ; un processus qui a eu lieu vers la fin des années 1990.

[56] Department for Environment, Food and Rural Affairs, "Safeguarding Sea Life: The Joint UK Response to the Review of Marine Nature Conservation" (DEFRA, Londres : 2005) à 3.

[57] Department for Environment, Food and Rural Affairs, *Charting Progress: An Integrated Assessment of the State of the UK Seas* (DEFRA, Londres : 2005) à 10.

[58] *Idem.*

[59] Anon., *Rapport d'avancement de la Cinquième conférence internationale pour la protection de la Mer du Nord* (Bergen, Norvège, 20 et 21 mars 2002) disponible à http://www.regjeringen.no/md/html/nsc/progressreport2002/hoved.html > à 10.

conservation de l'environnement marin et pour élaborer une stratégie générale pour le développement durable du milieu marin.[60]

3.3 Projet pilote en mer d'Irlande

Le projet pilote en mer d'Irlande a été proposé en 2001 par le « Department for Environment, Food and Rural Affairs » (DEFRA) (Ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales) comme moyen de démontrer l'approche basée sur les « mers régionales », dans la gestion et la conservation marine des eaux du Royaume-Uni.[61] L'approche basée sur les mers régionales visait à diviser la gestion des mers du Royaume-Uni selon les frontières biogéographiques[62], afin de mieux cibler les questions prioritaires ayant trait à chaque région.[63] Il ne s'agissait pas au départ d'un projet pilote de PSM, mais il visait plutôt à : tester l'approche basée sur les mers régionales ; émettre des recommandations pour la gestion marine future au Royaume-Uni ; et, guider les futures interventions législatives et administratives.[64] Ce projet pilote a vu le jour le 21 mai 2002, lorsque le DEFRA a signé un Accord de niveau de service avec le « Joint Nature Conservation Committee » (JNCC), permettant à ce dernier d'entamer sa recherche.

Pendant la première phase du projet pilote en mer d'Irlande, une analyse complète de la mer d'Irlande a été effectuée, en particulier sur son environnement et les activités humaines qui s'y déroulent. La mer d'Irlande, tel que définie par le projet, est illustrée à la Figure 2 de l'Annexe, et elle couvre une superficie de 58 000 km^2, considérablement plus grande que celle de la PBMN, mais ayant moins de 1/5 de la superficie de l'initiative canadienne de Gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais (GIEPNE). Le projet initial s'est étendu sur 21 mois et disposait d'un budget de £469,400[65] (environ 1 M de $ CA). Dans le cadre de ce projet, de nombreux documents ont été rédigés, dont un rapport important en 2004 qui faisait ressortir les progrès et qui contenait 64 recommandations pour améliorer la conservation et la gestion marine.[66] Le rapport de 2004 est semblable au chapitre sur l'analyse dans le rapport GAUFRE belge, car il décrit principalement le milieu naturel et humain de la mer d'Irlande. Il va plus loin que la section sur l'analyse en formulant des recommandations pour améliorer les conditions existantes à l'intérieur de la mer d'Irlande ; cependant, la plupart de ces recommandations sont simplement des suggestions pour plus de recherche dans certains secteurs. Une recommandation importante préconisait l'adoption de la PSM à titre de mécanisme idéal pour la gestion maritime en GB.[67] Ces recommandations sont à l'origine d'une deuxième phase du projet sur la mer d'Irlande, laquelle consistait entre-autres d'une recherche bibliographique sur la PSM, d'un projet conceptuel de nouvelle législation sur la PSM du Royaume-Uni, et d'un projet pilote qui simulerait la création d'un plan spatial marin pour un secteur de la mer d'Irlande.[68] Le plan spatial marin simulé est un document semblable à la troisième section du rapport GAUFRE, et présente un plan spatial marin assez détaillé sur la mer d'Irlande.[69] Contrairement au rapport

---

[60] M. Vincent, *et coll.*, *Marine Nature Conservation and Sustainable Development - The Irish Sea Pilot: Report to DEFRA by the Joint Nature Conservation Committee* (JNCC, Peterborough : 2004) à 8.
[61] *Idem* at 9.
[62] Une division biogéographique des eaux du Royaume-Uni semble avoir donné lieu à des divisions géographiques simples en fonction des juridictions nationales en régime de dévolution.
[63] M. Vincent, *et al.*, *Marine Nature Conservation and Sustainable Development - The Irish Sea Pilot: Report to DEFRA by the Joint Nature Conservation Committee* (JNCC, Peterborough : 2004) à 5.
[64] *Idem*
[65] *Idem* à 12.
[66] *Idem* à 4.
[67] *Idem* à 121.
[68] *Idem* à 2.
[69] MSPP Consortium, « Irish Sea Pilot Régional Plan » (DEFRA, Londres : 2005) disponible à < http://www.abpmer.net/mspp/docs/finals/final_pilot_plan.pdf >.

GAUFRE, le plan simulé fournit un plan unique pour le développement de la mer d'Irlande en fonction des objectifs de la stratégie du Royaume-Uni sur le développement durable.[70] Ce plan unique se fonde en grande partie sur l'information obtenue de la première phase du projet pilote sur la mer d'Irlande, et il se sert de la cartographie SIG et des objectifs précis pour le développement durable et la conservation, afin de guider le développement futur dans la mer d'Irlande. L'étendue de la PSM simulée était moins large qu'une PSM réelle, et ce à cause des contraintes temporelles,[71] mais le projet a tout de même abouti à d'importantes conclusions qui ont servi de guide au développement de la planification spatiale marine du Royaume-Uni.

Le plan simulé tient compte d'un grand éventail d'activités qui se déroulent dans la mer d'Irlande, et il évite de faire des omissions évidentes à cet égard. Par contre, il n'effectue pas d'analyse approfondie des interactions entre les activités, comme on le retrouve à la section 2 du rapport GAUFRE. Plutôt, il expose simplement les grandes lignes du développement futur des activités dans la mer d'Irlande. Bon nombre de ces lignes directrices considèrent des limites aux développements là où ils pourraient « entrer en conflit avec d'autres utilisations », mais le plan simulé ne réussit pas à rendre ces conflits explicites. À cet égard, le plan simulé fournit une bonne base, quoiqu'incomplète, pour la PSM. Il agit à titre de Plan spatial marin, puisqu'il offre des recommandations sur le développement futur de toutes les activités marines, selon des principes prédéterminés. Cependant, il n'informe pas les décideurs des conséquences de développements particuliers ; donc, il n'établit pas d'assises solides pour la planification à long terme.

Les auteurs de la deuxième phase du projet pilote en mer d'Irlande ont reconnu que la conception d'un plan spatial marin pour ce secteur n'était pas facile. Dans le rapport final de la deuxième phase en mer d'Irlande, les auteurs notent que la quantité d'information obtenue dans le cadre de la première phase indiquait que la mer d'Irlande était un des secteurs les plus étudiés des eaux du Royaume-Uni, mais que les données disponibles comportaient des écarts et des faiblesses.[72] En particulier, on reproche à l'information disponible d'être trop basée sur l'interpolation d'ensembles de données insuffisantes, et de n'être pas assez détaillée, entre autres sur la distribution de ressources économiques clés, comme le sable et le gravier marin, ou encore la distribution saisonnière des espèces migratoires comme les mammifères marins.[73] Le rapport en conclut que ce manque de données n'empêche pas l'élaboration de la PSM, mais qu'il oblige toute PSM à être très souple et adaptable, au fur et à mesure que de l'information additionnelle serait obtenue.[74] Par ailleurs, le rapport reconnait la corrélation entre les renseignements disponibles et la qualité d'un plan spatial marin, notant que davantage de données solides seront requises pour justifier des éléments controversés du plan, comme l'exclusion d'une activité au profit d'une autre dans une zone donnée.[75]

On pourrait soutenir que l'élément le plus important du projet pilote en mer d'Irlande n'était pas le détail ou la qualité du plan simulé, mais plutôt les recommandations du projet pour une nouvelle législation sur la gestion marine. Les conclusions des deux phases du projet pilote exigeaient une révision législative quasi complète de la gestion marine, afin de créer un régime de PSM adéquat qui combinerait les lignes directives nationales de planification et des plans de

[70] *Idem* à 17.
[71] *Idem* à 13.
[72] MSPP Consortium, « Marine Spatial Planning Pilot: Final Report » (DEFRA, London: 2006) disponible au < http://www.abpmer.net/mspp/docs/finals/MSPFinal_report.pdf > à 30.
[73] *Idem* à 17.
[74] *Idem* à 18.
[75] *Idem* à 8.

gestion régionaux plus précis.[76] La législature a tenu compte de cette recommandation et est présentement (2009) à discuter du *Marine and Coastal Access Bill (Projet de loi sur l'accès marin et côtier)*[77], ce qui, entre autres, créerait un système complexe de plans spatiaux marins régionaux en Grande-Bretagne.

3.4 Le « Marine and Coastal Access Bill » (Projet de loi sur l'accès côtier et marin)

Le Projet de loi intitulé « *Marine and Coastal Access Bill* » comporte trois principaux objectifs : (1) il crée un régime législatif pour la PSM dans le Royaume-Uni ; (2) il crée un régime législatif pour les zones marines protégées (désignées par la loi comme zones de conservation marine) ; et (3) il donne le droit à la population du Royaume-Uni à l'accès à leurs côtes. Notre document ne considère que le premier de ces objectifs.

La conception du régime de planification spatiale marine du Royaume-Uni est complexe, en plus de comprendre de multiples paliers de gouvernement et la création d'un nouvel organisme d'État connu sous le nom de « Marine Management Organization » (MMO) (Organisation pour la gestion marine), qui dirige la PSM.[78] La dévolution vient en quelque sorte compliquer le processus, mais pas exagérément, puisque les recommandations du projet pilote en mer d'Irlande favorisent une approche régionale à la gestion marine, qui se partage facilement selon les frontières nationales.

Au plus haut niveau de PSM projetée au Royaume-Uni se trouvent les « Marine Policy Statements » (énoncés de politiques maritimes). Ces énoncés sont formulés par le Secrétaire d'État, ou le Secrétaire agissant de concert avec une ou plusieurs des autorités complémentaires en Écosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord.[79] L'énoncé de politique maritime s'applique à toutes les eaux du Royaume-Uni et donne un aperçu des politiques générales du Gouvernement envers le développement durable dans les zones marines du Royaume-Uni.[80] La participation du public est obligatoire dans la rédaction d'un énoncé de politique maritime, mais même si les intervenants, y compris la population en général, savent quand ou comment faire part de leurs commentaires,[81] il n'y a aucune obligation de tenir des réunions publiques.[82] L'énoncé de politique maritime peut établir des lignes directrices soit générales ou précises, pour le développement et la gestion des mers du Royaume-Uni, et elle est obligatoire pour les plans marins régionaux.[83]

Les plans marins régionaux constituent la base de la PSM au Royaume-Uni. La division de ses mers en régions est cruciale à la conception de la PSM au Royaume-Uni. Le projet de loi propose huit régions ; une zone côtière et une zone extracôtière pour chacun des quatre pays du Royaume-Uni.[84] Chacune de ces régions sera gérée par une autorité distincte. Toutefois, seulement six autorités maritimes pour les plans marins seront créées, laissant de côté les régions côtières de l'Écosse et de l'Irlande du Nord qui relèvent déjà de l'autorité régionale, en vertu de la dévolution des pouvoirs.[85] Les six autorités pour les plans marins seront en mesure, sans toutefois y être obligées, de créer des plans maritimes destinés à la gestion de toute leur

---

[76] *Idem* à 121.
[77] Bill 108, *Marine and Coastal Access Bill* [HL] 2008-2009 Sess., 2009.
[78] *Idem* à s.1
[79] *Idem* à s.43
[80] *Idem* à s.42(1)(a)
[81] *Idem* à l'annexe 5(4)(3) & 5(4)(4)
[82] *Idem* à l'annexe 5(5)(3)
[83] *Idem à* s.49(5) excepté lorsque « des motifs valables indiquent le contraire »
[84] *Idem à* s.47(1), les nations étant : Angleterre, Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord
[85] *Idem à* s.48

région marine ou d'une partie de celle-ci.[86] Ces plans marins seront des plans de gestion à long terme détaillés qui constituent la base de la PSM.

L'élaboration d'un plan marin est une tâche importante qui nécéssite une quantité considérable de consultations auprès des intervenants. Avant de préparer un plan marin, les autorités chargées de la planification marine doivent d'abord informer les autorités connexes chargées de la planification de leur intention.[87] Ces autorités incluent : le Secrétaire d'État ; toute autorité chargée de la planification marine pour une région adjacente ou ayant trait au plan marin ; ou toute autorité terrestre locale ou régionale chargée de la planification, dont la région est contigüe ou adjacente au plan marin proposé.[88] En outre, l'autorité chargée de la planification doit également informer les « partis intéressés » de leur intention de créer un plan marin, une catégorie qui comprend les membres du grand public.[89]

Les rédacteurs du Projet de loi ont incorporé le développement durable comme élément important de la création de plans marins. Quand elles préparent un plan marin, les autorités chargées de la planification marine doivent procéder à une « évaluation de la durabilité » du plan proposé et elles peuvent seulement aller de l'avant lorsque l'évaluation indique qu'il est opportun de le faire.[90] Un conflit possible surviendra lorsque l'autorité chargée de la planification marine « propose », « évalue » et « approuve » la durabilité de son propre plan. Idéalement, ce conflit serait résolu par l'obligation légale pour l'autorité marine de publier les résultats de l'évaluation, avant la consultation auprès de la population et l'approbation finale du plan.[91] En réalité, l'impact de l'évaluation de la durabilité sera connue seulement lorsqu'elle aura été mise en application.

Le Projet de loi n'entre pas dans les détails spécifiques du plan marin. Cela peut se faire dans les documents de politiques, ou dans les mesures législatives subordonnées. Cependant, le Projet de loi stipule que les plans marins soient préparés en prenant toute mesure raisonnable pour les rendre compatibles avec les plans marins des zones associées et avec les éléments pertinents de la Loi sur la planification (« Planning Act »).[92] Une indication du contenu des plans marins est aussi donnée par l'obligation des autorités chargées d'un plan marin de réviser de façon continue les éléments de leur zone de planification marine. Ces éléments comprendraient l'identification de nouvelles zones de planification marine, ainsi que la préparation, l'adoption, l'examen, la modification ou le retrait des plans marins existants.[93] Pour ces besoins, les autorités chargées de la planification doivent examiner : (1) les caractéristiques physiques, environnementales, sociales, culturelles et économiques de la région de l'Autorité, ainsi que ses ressources vivantes ; (2) les utilisations de chaque secteur de la région ; (3) les systèmes de communication, d'énergie et de transport de la région ; (4) toute autre considération qui pourrait toucher les points 1, 2 ou 3 ; (5) tout changement raisonnable attendu pour 1, 2 ou 3 ; et l'effet que de tels changements peuvent produire sur le développement durable de la région, aux ressources naturelles de celles-ci ou aux ressources vivantes qui dépendent de la région.[94] Même si tous ces éléments ne font pas nécessairement partie du plan marin, ils doivent être

[86] *Idem à* s.49
[87] *Idem à l'annexe* 6 s(1)(1)
[88] *Idem à l'annexe* 6 s(1)(2)
[89] *Idem à l'Annexe* 6 s(5)
[90] *Idem à l'Annexe* 6 s(10)
[91] *Idem à l'annexe* 6 s(10)(3) & s(10)(4)
[92] *Idem à l'annexe* 6 s(3)
[93] *Idem à* s.52(1)
[94] *Idem à* s.52

revisés continuellement par l'Autorité chargée de la planification marine, et ainsi les plans de gestion marine en tiendront probablement compte.

Une fois créés, les plans marins auront une incidence marquée sur la gestion marine. Tous les pouvoirs publics doivent prendre leurs décisions en fonction de l'Énoncé sur la planification marine et de tous les plans marins pertinents.[95] De plus, la structure du Projet de loi simplifie grandement le processus de gestion marine. La première étape du Projet de loi est la création d'une Organisation pour la gestion marine (« MMO », pour Marine Management Organisation), a qui il transfère une grande variété de pouvoirs d'octroi de licences marines. Parmi ces pouvoirs, on retrouve : l'attribution de permis pour divers navires de pêche ;[96] permis pour chasser ou capturer les phoques ;[97] l'octroi d'une grande variété de permis associés à la conservation de la faune ;[98] et l'octroi de permis pour les installations de production d'énergie au large des côtes et l'interdiction de la navigation dans ces zones.[99] L'autorité accordée à la MMO ne couvre pas toutes les activités extracôtières – la marine marchande, l'extraction de minéraux et de gaz naturel sont notamment absents de la liste. Cependant, le fait que le *Marine and Coastal Access Bill* transfère l'autorité réelle chargée de l'octroi des permis à la MMO est ce qui distingue clairement la PSM du Royaume-Uni de celle de la Belgique.

Le *Marine and Coastal Access Bill* propose également une modification au régime actuel de gestion des pêches. À l'heure actuelle, la pêche qui se fait à l'intérieur de 6 milles marins des côtes de l'Angleterre et du pays de Galles sont gérées par 12 comités sur les pêches en mer. Cependant, le projet de loi propose de les abolir[100] et de les remplacer par des nouvelles « Inshore Fisheries and Conservation Authorities » (Autorités sur la pêche et la conservation côtières) (IFCA).[101] Ces nouvelles Autorités seront créées à la discrétion du Secrétariat d'État et, une fois formées, elles devront voir à ce que la pêche à l'intérieur de leur juridiction de 6 milles marins soit gérée de façon durable.[102] Les décisions des IFCA seront sujettes aux énoncés pertinents de Politique marine et aux plans marins régionaux, afin de maintenir l'intégrité du régime de PSM. Les IFCA détiennent l'autorité d'élaborer les règlements administratifs régissant la pêche dans leurs zones, particulièrement en ce qui concerne les permis, les techniques de pêche, les saisons et les lieux de pêche, et les niveaux globaux des captures.[103] Toutefois, l'autorité des IFCA se limite à la zone de 6 milles marins. Cela leur donne l'autorité sur la région des eaux anglaises situées en dehors de la juridiction de la Politique commune des pêches de l'UE, mais laisse le régime d'octroi des permis pour les activités au large de 6 milles marins à la MMO, tel que discuté dans le paragraphe précédent.

En plus d'être autorisée à délivrer des permis spécifiques, la MMO sera probablement l'organisation directrice pour la plus grande partie de la PSM au Royaume-Uni, parce que le *Marine and Coastal Access Bill* donne au Secrétaire d'État la capacité de transférer une plus grande partie de son autorité à la MMO, de façon à ce que le « le Secrétaire d'État puisse

---

[95] *Idem à* s.56

[96] *Idem* à s.4-8, une autorité tirée du Secrétaire d'État ; de plus, il faut aussi prendre note que la politique commune de la pêche se penche principalement sur la quantité de poisson capturée et de l'endroit des captures, tandis que les états membres exerceront toujours un contrôle sur l'octroi des permis pour les navires de pêches nationaux.

[97] *Idem* au s.9, tiré du Secrétaire d'État

[98] *Idem* at s.10

[99] *Idem* at s.12

[100] *Idem* at s.178

[101] *Idem* at s.146

[102] *Idem* at s.149

[103] *Idem* at s.152

arriver à un accord avec la MMO qui autorise cette dernière à effectuer toute fonction maritime du Secrétaire d'État ».[104] La MMO est conçue pour travailler en étroite collaboration et sous l'égide du Secrétaire d'État et de le conseiller et l'assister au besoin.[105] Selon la conception du *Marine and Coastal Access Bill*, il semble probable que la MMO jouera un rôle important dans l'élaboration des Énoncés de politiques maritimes, que ce soit en tant que conseiller au Secrétaire d'État, ou en ayant obtenu l'autorisation explicite du Secrétaire d'État d'élaborer en tout ou en partie la politique. En outre, puisque le Secrétaire joue également le rôle d'autorité chargée de la planification marine pour les zones côtières et extracôtières de l'Angleterre, le Secrétaire d'État pourrait déléguer la gestion et la conception des plans marins dans ces zones à la MMO. La MMO deviendrait alors un organisme gouvernemental puissant, responsable de la délivrance des permis pour la plus grande partie des eaux du Royaume-Uni, et exerçant ainsi une influence importante sur l'Énoncé de politique maritime du Royaume-Uni et sur l'opération des plans marins dans les eaux anglaises.

3.5 Obstacles à la PSM au Royaume-Uni

La structure différente de la PSM au Royaume-Uni, comparativement à celle de la Belgique, signifie que le Royaume-Uni va devoir surmonter des obstacles différents lorsqu'il mettra en œuvre sa PSM. Toutefois, la PSM au Royaume-Uni fera face à des problèmes semblables en ce qui a trait aux lacunes au niveau du contrôle des pêches, car comme la Belgique, le Royaume-Uni est un état membre de l'UE, et il est sujet à la politique commune sur la pêche. Dans le même ordre d'idée, le Royaume-Uni n'exercera aucun contrôle sur les routes de navigation à l'intérieur de ses eaux, celles-ci ayant été désignées dans les ententes internationales. En dernier lieu, les eaux du Royaume-Uni, comme celles de la PBMN, se trouvent en bordure de mers régies par d'autres nations ; la condition des eaux du Royaume-Uni pourrait être grandement touchée par les mesures prises par ses voisins. À part ces défis, les autres problèmes importants pour la PSM au Royaume-Uni sont définitivement différents de ceux de la Belgique.

Le principal problème auquel le Royaume-Uni doit faire face et que la Belgique a maintenant surmonté, c'est la collecte de données/informations sur leurs eaux et les interactions des activités qui s'y déroulent. Tel que discuté ci-devant, la PBMN est beaucoup plus petite que les mers du Royaume-Uni, ce qui la rend plus facile à étudier. La plus grande profondeur et la superficie des mers du Royaume-Uni vont exiger plus de temps et de ressources, si le Royaume-Uni décidait de développer des données scientifiques complètes comparables aux détails retrouvés dans le rapport GAUFRE. Le projet pilote sur la mer d'Irlande a donné un exemple sur la manière dont le Royaume-Uni s'y est pris pour étudier ses eaux. Cependant, même si la mer d'Irlande était sans doute l'une des mers les plus étudiées au Royaume-Uni,[106] le niveau de détail atteint par le projet pilote n'était pas au même niveau que le rapport GAUFRE. Le rapport GAUFRE ne présente pas nécessairement un plan de départ pour l'information requise pour une PSM réussie, mais il donne un point raisonnable de comparaison. Puisqu'un plan spatial marin se doit d'être prévoyant, son succès dépend du détail et de la précision des données scientifiques utilisées pour faire les prédictions. Si le Royaume-Uni veut faire de la PSM la méthode principale de gestion de ses eaux, il semblerait que des recherches considérables devront être menées bien avant les préparatifs de plans marins spatiaux.

En rendant la création de plans marins facultative, le *Marine and Coastal Access Bill* relève le défi de recueillir l'information adéquate sur les mers britanniques. Les plans spatiaux marins ou

---

[104] *Idem* à s.14
[105] *Idem* à s.24
[106] MSPP Consortium, "Marine Spatial Planning Pilot: Final Report" (DEFRA, London: 2006) disponible au < http://www.abpmer.net/mspp/docs/finals/MSPFinal_report.pdf > à 30.

« plans marins » tels qu'ils sont désignés dans le Projet de loi, peuvent être créés par les autorités chargées de la planification marine, à la discrétion de celles-ci, et ils peuvent englober toutes les zones de planification marine de ces autorités, ou toute partie de leurs zones.[107] Le fait de rendre facultative l'élaboration des plans marins allège certains problèmes informationnels associés à l'élaboration de plans spatiaux marins au Royaume-Uni, car ce dernier permet aux régions de concentrer leurs efforts dans des zones de plus grande importance ou sur une plus grande connaissance. Cependant, rendre la PSM facultative réduira peut-être la fréquence de son utilisation.

Étant donné qu'aucune partie du *Marine and Coastal Access Bill* ne met en application la création de plans marins, il n'y a aucune certitude que de tels plans seront élaborés au Royaume-Uni, ou que la gestion marine sera très différente de ce qu'elle est déjà. Le Projet de loi ne contient aucune mesure incitative évidente pour la création de plans marins, ce qui soulève la question à savoir pourquoi les régions marines feraient l'effort de créer des plans spatiaux marins. En théorie, le Projet de loi ne garantit pas de changement dans la gestion marine du Royaume-Uni. Les Énoncés de politique maritime de haut niveau seront contraignantes vis-à-vis des plans marins et des décisions prises en vertu de ceux-ci ; toutefois, ces Énoncés ne sont pas contraignantes vis-à-vis des décisions de gestion marine en général. Si aucun plans marin n'est préparé, les Énoncés de politiques maritimes n'auront aucune autorité. Cependant une telle situation est peu probable, et vraisemblablement il n'y aura aucune hésitation à créer des plans marins. Par exemple, le Parlement écossais a demandé un plan spatial marin pour Pentland Firth et Orkney Waters;[108] l'Irlande peut tirer parti de la recherche par le projet pilote de la mer d'Irlande ; et du côté anglais du mandat de la MMO, la création de plans spatiaux marins est quasi certaine. Dans les eaux anglaises, la MMO exercera une grande autorité sur la rédaction d'Énoncés de politique maritime et de plans marins ; puisque la MMO aura été créée précisément à ces fins, il semble peu probable qu'on choisisse de ne pas s'en servir. En outre, après tout le travail déjà investi dans le projet pilote sur la mer d'Irlande, il est probable qu'un plan marin au moins sera préparé pour la mer d'Irlande, en entier ou en partie. L'Écosse et le pays de Galles semblent être en faveur de la PSM et il est peu probable qu'ils minent l'objectif de ce Projet de loi. Cependant, la dévolution des responsabilités et la séparation des autorités maritimes régionales font que les mers galloises, écossaises et irlandaises aient leurs propres autorités marines régionales, qui auront leurs propres coûts à payer, et ne seront peut-être pas prêts à considérer la planification spatiale marine de sitôt. L'approche du Royaume-Uni qui rend facultative la création de plans marins aurait pu s'avérer une solution raisonnable aux problèmes occasionnés par l'envergure et l'étendue d'une planification spatiale marine pour toutes ses eaux, mais il reste à voir si cette approche fait entrave à l'adoption de la PSM par le pays, limitant le nombre de plans marins qui verront le jour.

3.6 Résumé des leçons tirées des expériences de la Belgique et du Royaume-Uni

Belgique	Royaume-Uni
Un régime de PSM n'a pas nécessairement besoin d'être créé au moyen de mesures législatives complexes, tel que l'illustre le rapport GAUFRE ; la science actuelle permet aux chercheurs de faire des prévisions à propos des impacts et des interactions des activités marines.	La création d'un régime de PSM par le biais de nouvelles mesures législatives permet un régime de PSM plus détaillé et spécifique. Elle offre aussi la possibilité de rendre les plans spatiaux marins péremptoires, mais le processus législatif peut également être lent ; s'il est brusqué, un régime de PSM imparfait et

[107] Bill 108, *Marine and Coastal Access Bill* [HL] 2008-2009 Sess., 2009, s.49(1)
[108] Voir http://www.scotland.gov.uk/News/Releases/2009/01/28095052

	difficile à modifier pourrait en résulter.
L'assignation du rôle de coordinateur pour la PSM pourrait faciliter bon nombre des étapes préliminaires pour créer un Plan spatial marin, mais il ne garantit pas l'adoption du plan.	Le fait de combiner la législation du PSM avec les mesures législatives qui ont obtenu un appui fort de la population peut faciliter son adoption dans l'ensemble.
Bien que la PSM ait obtenu au départ un appui politique fort, le programme peut tout de même s'enrayer, s'il dépend entièrement d'un soutien politique volontaire.	Il faut sérieusement tenir compte des endroits où la PSM aura lieu et des mécanismes qui seront utilisés pour d'assurer son implantation.
Dans les deux cas, les ententes maritimes internationales et les traités entravaient peut-être la PSM ; à bien des fins pratiques, ces ententes l'emportent sur l'autorité nationale sur les activités qui se déroulent dans les eaux nationales. Cependant, les cas démontrent que la planification spatiale marine peut être initiée en fonction de priorités nationales pour un sous-ensemble d'activités et d'interactions marines.	
En outre, les deux cas illustrent de quelle façon la PSM convient le mieux à des espaces marins où les activités sont intenses, justifiant ainsi les coûts élevés associés à la création de plans spatiaux marins.	

4.0 LA PSM AU CANADA

Les expériences de la Belgique et du Royaume-Uni, ainsi que le progrès actuel réalisé par le Canada dans la gestion marine, présentent un bon aperçu des voies possibles pour la PSM au Canada. Cette section traite à la fois des considérations législatives et spatiales pour la PSM au Canada et elle propose diverses mesures qui pourraient être prises, afin d'assurer la réussite de la PSM au Canada.

4.1 Choix législatifs possibles pour la PSM au Canada

En se fondant sur les exemples de la Belgique et du Royaume-Uni, ainsi que sur le document de l'IOC/UNESCO intitulé *Marine Spatial Planning: A Step-by-step Approach Towards Ecosystem-based Management* (guide étape par étape de la PSM),[109] il y a trois moyens de base pour arriver à la PSM par la législation:

- Élaborer une législation entièrement nouvelle comme le Royaume-Uni tente de faire avec le *Marine and Coastal Access Bill* ;
- Réinterpréter ou modifier la législation existante ; ou
- annexer les dispositions pour la PSM aux projets de lois proposés ou en cours de débat.

4.2 Élaboration d`une nouvelle législation

Il existe surement des avantages à adopter l'approche du Royaume-Uni pour la création d'une législation complètement nouvelle sur la PSM. D'abord , elle permet de concevoir un régime de PSM à partir de zéro qui verra à ce que le programme fasse autorité et soit fonctionnel. Par exemple, la consolidation des autorités chargées de l'octroi des permis maritimes dans la MMO préconisée par le *Marine and Coastal Access Bill*, devrait rationaliser les décisions en matière de PSM et réduire les conflits entre les agences du gouvernement. En outre, le projet de loi exige précisément que dans les régions où un plan marin existe, les décisions prises pour la zone marine soient conformes à l'Énoncé de politique maritime et s'applique à ce dernier, donnant ainsi force de loi aux plans spatiaux marins. L'approche du Royaume-Uni permet aussi à ces derniers d'être très précis sur, notamment, le rôle des intervenants et la participation du public dans la planification spatiale marine; au transfert de l'autorité d'attribution des licences

[109] Charles Ehler & Fanny Douvere, *Marine Spatial Planning: a Step-by-step Approach toward Ecosystem-based Management* (UNESCO, Paris: 2009).

associées aux activités marines; et à la mise en place, au fonctionnement et à la procédure de révision de leur régime de PSM. Nonobstant, les avantages de l'approche du Royaume-Uni, la création d'une législation complètement nouvelle comporte des désavantages ; ces derniers, de concert avec la possibilité de simplement modifier la législation canadienne existente, signifient qu'une législation complètement nouvelle pour faire avancer la PSM au Canada ne serait pas la meilleure option.

Le guide étape par étape pour la PSM cité ci-devant, présente divers arguments opposant la création d'un régime de PSM par le biais d'une nouvelle législation;[110] deux d'entre eux s'appliquent particulièrement au contexte canadien. Le premier de ces arguments prétend que la rédaction de la nouvelle législation et son approbation par voie législative peuvent prendre beaucoup de temps et de ressources. Par exemple, au Royaume-Uni le travail sur le *Marine and Coastal Access Bill* a débuté en 2002 avec la publication du « Marine Stewardship Report », *Safeguarding our Seas*, et il était sur la bonne voie en 2006, quand la « Marine Bill Consultation »[111] a été publié. Le Parlement du Royaume-Uni a suspendu la séance et sera de retour en octobre 2009, mais le projet de loi est encore sujet à discussion dans les deux chambres du Parlement, avant d'obtenir la sanction royale.[112] Il est peu probable que le projet devienne loi avant 2010, suivant son élaboration qui aura duré de 4 à 8 ans.

Le deuxième argument apporté par le guide étape par étape sur la PSM contre une nouvelle législation sur la PSM, c'est le besoin de soutien politique à long terme. Le guide indique qu'il pourrait s'avérer difficile de maintenir une conjoncture politique favorable à la PSM, en raison de la période de temps habituellement longue entre la rédaction de la loi et la mise en application éventuelle des PSM. Pendant cette période, on aura tenu de multiples élections; le paysage politique pourrait changer et réduire l'importance de la PSM par rapport aux autres priorités. En outre, les politiciens hésiteront peut-être d'investir des capitaux considérables dans des projets à long terme, comme la PSM, alors que des réussites à court terme pourraient susciter davantage la faveur des électeurs. [113] Ajoutant à ces préoccupations, il y a des questions plus générales sur l'obtention du soutien politique général que nécéssite la PSM. Le *Marine and Coastal Access Bill* du Royaume-Uni propose des changements considérables au régime actuel d'octroi de permis, et l'adoption du projet de loi signifiera qu'un important soutien politique en faveur de la PSM existe là-bas. Une motivation supplémentaire à l'adoption du projet, est que celui-ci créera non seulement un régime sur la PSM, mais il qu'établira aussi des zones marines protégées et rendra la presque totalité des côtes du Royaume-Uni accessible à la population. Ces éléments complémentaires du projet de loi, surtout le dernier, ont l'appui considérable de la population du Royaume-Uni[114] ; par conséquent, l'adoption du projet de loi est plus intéressante pour les législateurs – une approche à la législation que le Canada serait sage de mettre en pratique.

4.3 Réinterprétation ou modification de la législation actuelle

[110] *Idem* at 28.
[111] Department for Environment, Food and Rural Affairs, *A Marine Bill: A Consultation Document* (DEFRA, Londres : 2006).
[112] Department for Environment, Food and Rural Affairs, « *Marine and Coastal Access Bill* Completes Latest Stage in Parliamentary Process »(2009) 11 *Marine and Coastal Access Bill* Newsletter, disponible au < http://www.defra.gov.uk/marine/pdf/legislation/marine-news11.pdf >.
[113] Charles Ehler & Fanny Douvere, *Marine Spatial Planning: a Step-by-step Approach toward Ecosystem-based Management* (UNESCO, Paris : 2009) à 28.
[114] Department for Environment, Food and Rural Affairs, *Marine and Coastal Access Bill Policy Document* (DEFRA, June 29, 2009) disponible au < http://www.defra.gov.uk/marine/pdf/legislation/mab-policy.pdf > à la Partie 9.14

Le Canada pourrait poursuivre la PSM en créant une nouvelle législation, et ce, en prenant le *Marine and Coastal Access Bill* du Royaume-Uni comme modèle. Toutefois, même avec un soutien politique solide, l'élaboration d'une nouvelle législation pourrait prendre *trop* de temps. De plus, le Canada possède déjà une législation sur la gestion marine qui pourrait être modifiée dans le but d'incorporer la PSM.

La *Loi sur les océans*[115] pourrait agir à titre de législation générale pour la PSM au Canada. La loi accorde déjà au ministre des Pêches et des Océans un rôle de coordination dans la gestion des océans[116] et grâce à quelques modifications à la Loi, le Canada pourrait se doter d'un régime de PSM qui possèderait les avantages des systèmes belges et britanniques.

Le régime belge de PSM a débuté en attribuant au Ministre belge de la mer du Nord un rôle de coordination semblable à celui accordé au Ministre canadien des Pêches et des Océans. Ce rôle ne modifie aucunement la structure de gouvernance existante en gestion marine, mais il permet de procéder à une PSM fonctionnelle. Il n'est pas entièrement clair pourquoi la PSM en Belgique semble être bloquée depuis la publication du rapport GAUFRE, mais il est évident que quelques éléments incorporés auparavant dans le processus législatif auraient pu éviter le piétinement qui semble s'être produit.

La création du poste de Ministre de la mer du Nord aurait permis au gouvernement belge d'exiger la préparation d'un plan global de planification spatiale marine pour la PBMN ; une fois ce plan préparé et approuvé, il aurait pu créer un mécanisme qui faisait la promotion du plan, ou exigeait qu'on le respecte. Le rôle de coordination du Ministre de la mer du Nord serait demeuré tel quel. Et les autorités existantes pour l'octroi des permis auraient conservé leur autonomie pendant la création d'un plan spatial marin et, jusqu'à un degré raisonnable, après sa mise en oeuvre. Un plan spatial marin fonctionnel ne précise pas nécessairement quelle activité se déroulera dans chaque mètre carré de mer. Ce plan peut servir de guide, auquel les autorités d'octroi des permis doivent se soumettre quand elles déterminent les activités proposées qui conviennent mieux à des régions données, conservant ainsi l'autonomie des autorités existantes. Ce modèle pourrait bien fonctionner au Canada.

À l'heure actuelle, le Ministre des Pêches et Océans joue un rôle de coordination dans la création d'une stratégie nationale pour la gestion des océans canadiens,[117] et l'élaboration de plans pour la gestion intégrée de toutes les activités dans les océans canadiens, ou qui les touchent.[118] Ces dispositions peuvent servir de point de départ à l'élaboration de la PSM au Canada, et elles pourraient être utilisées en se servant de l'une des trois approches, à savoir (i) modifier la *Loi sur les océans*, (ii) réinterpréter la *Loi sur les océans* et (iii) utiliser une *directive du cabinet.*

(i) Modification de la Loi sur les océans du Canada

La première approche impliquerait la modification de la *Loi sur les océans,* afin d'y inclure des provisions pour la création et l'implantation obligatoires d'un plan spatial marin. La modification de la Loi sur les océans afin d'étendre le rôle du Ministre à la coordination d'un régime de PSM au Canada, pourrait se faire d'une façon relativement simple et rapide, comparativement à la rédaction d'une nouvelle mesure législative sur la PSM. Dans le cas d'une telle modification, il serait important de tenir compte du niveau de précision avec laquelle la PSM serait définie. Une définition très précise de la PSM et du régime de PSM favoriserait la certitude dans sa mise en

[115] *Loi sur les océans,* S.C. 1996, c. 31.
[116] *Idem* s. 29 & s. 31
[117] *Idem* s. 29
[118] *Idem* s. 31

application, mais elle serait plus difficile à réussir sur le plan politique et, si elle est trop étroite, elle pourrait créer un régime de PSM s'avérant indésirable et inflexible. Des définitions trop rigides sur le processus de création et de mise en œuvre d'un plan spatial marin pourraient soulever des inquiétudes chez les agences maritimes existantes, voulant que leur autorité soit menacée par la PSM. En outre, des échéanciers obligatoires pour la création de plans spatiaux marins et de listes précises de zones marines visées, pourraient élever les coûts au-delà des prévisions et susciter une réaction politique défavorable au programme. Par contre, le manque d'orientation précise d'une PSM au Canada pourrait nuire au programme, et donner des plans spatiaux marins trop simples ou inefficaces. Cela dépasse la portée du présent document, de prétendre trouver l'équilibre idéal entre les éléments spécifiques d'un régime de PSM prescrits par la loi, et les éléments demeurant flexibles et à la discrétion d'une autorité donnée sur la PSM. Toutefois, il est clair qu'une modification à la *Loi sur les océans* devrait comprendre au minimum un langage mandataire exigeant la création de plans spatiaux marins, de même que l'implantation et la mise en vigueur de ces plans. Sans quoi, la réussite du programme pourrait être compromise, malgré des investissements importants en temps, en efforts et en argent.

(ii) Réinterprétation de la Loi sur les océans du Canada

Une autre moyen d'utiliser la *Loi sur les océans* dans le but d'entamer la PSM au Canada, serait de réinterpréter la législation existante sans y apporter de modification. La *Loi sur les océans* oblige le Ministre des Pêches et des Océans à diriger et à favoriser l'élaboration et la mise en oeuvre de plans pour la gestion intégrée de toutes les activités ou mesures, qui se déroulent ou qui ont des répercussions, dans les estuaires et les eaux côtières et marines faisant partie du Canada, ou sur lesquelles le Droit international reconnaît au Canada des droits souverains.[119] Cette provision comprend toutefois des lacunes. On peut dire qu'elle n'oblige pas le ministre à « signer en vigueur » des plans marins ; il a uniquement l'obligation de les élaborer et de faciliter leur mise en oeuvre s'ils sont signés. Toutefois, du point de vue légal, cette préoccupation empêcherait une interprétation téléologique de la loi. Ce qui en vient à dire, qu'à la suite de *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd.* (Re), [1998] 1 S.C.R. 27, les dispositions législatives ne doivent pas être interprétées comme des phrases individuelles, mais comme des documents complets ; la lecture d'une Loi doit se faire dans tout son contexte et elle doit être interprétée en fonction de l'objectif de la Loi et de l'intention du Parlement. Il serait difficile de prétendre que dans le cas de la *Loi sur les océans,* le Parlement avait l'intention de faire préparer des plans de gestion intégrée, que le Ministre faciliterait leur élaboration et qu'il mettrait ces plans en application s'ils étaient signés ; mais en même temps, le Parlement ne pensait pas que le Ministre aurait l'obligation de signer un tel plan. Ceci étant dit, en supposant que le ou la Ministre était en faveur de la PSM, l'absence d'une définition explicite de « gestion intégrée » dans la *Loi sur les océans* pourrait faire en sorte que la PSM ait lieu sous prétexte qu'il s'agit d'une forme précise de gestion et, par conséquent, qu'elle se trouve dans les limites de l'autorité actuelle du Ministre. La section du guide étape par étape de PSM, qui compare la PSM à la Gestion intégrée des zones côtières (GIZC), une forme de gestion intégrée, vient appuyer cette interprétation. Ce guide indique que les deux systèmes de gestion sont « intégrés, stratégiques et participatifs et que les deux visent à maximiser la compatibilité entre les activités humaines, et à réduire les conflits entre les utilisations humaines et entre les activités humaines et le milieu naturel».[120] Le guide établit une distinction entre la GIZC et la PSM, simplement en mentionnant que sur le plan international, la gestion intégrée des zones côtières a tendance à considérer les activités qui se déroulent à l'intérieur de 1 ou 2 km du littoral,[121] tandis que la PSM tient compte de l'utilisation des espaces marins au complet : en

[119] *Idem* s. 31

[120] Charles Ehler & Fanny Douvere, *Marine Spatial Planning: a Step-by-step Approach toward Ecosystem-based Management* (UNESCO, Paris : 2009) à 22.

[121] *Idem*

commençant par les bassins hydrologiques côtiers, pour s'étendre à l'intérieur et à l'extérieur de la zone économique exclusive d'une nation.[122] À part du fait qu'il soit attendu que la GIZC traite d'une zone différente de la mer, le guide ne présente aucune différence fonctionnelle entre la gestion intégrée des zones côtières et la PSM.

Revenant à la *Loi sur les océans,* nous remarquons qu'en raison de terminologie utilisée, l'autorité du Ministre en matière de gestion intégrée ne se limite pas à l'environnement marin. La Loi précise que les plans de gestion intégrés devraient couvrir les activités qui prennent place à l'intérieur des eaux souveraines[123] en plus de couvrir les activités ou les mesures qui touchent ces eaux, une clause en vertu de laquelle les plans pourraient traiter des bassins hydrographiques côtiers qui touchent ces eaux. Par conséquent, il ne serait pas faux d'affirmer que la gestion intégrée, telle que décrite par la *Loi sur les océans,* comprend la gestion par la planification spatiale marine, et qu'il n'est pas nécessaire d'apporter de modification à l'ensemble des lois. Cette approche sera toutefois uniquement viable si elle obtient un large soutien politique. La réussite de la PSM nécessiterait l'appui du Ministère des Pêches et des Océans, mais aussi l'appui d'autres ministères exerçant une autorité sur les affaires marines du Canada et, en outre, un appui durable de tous ces ministères dans l'avenir. Pour réussir un plan spatial marin à l'aide de cette approche, il faut que tous les partis intéressés soient prêts à s'engager à respecter le Plan maintenant et à l'avenir, un scénario peu probable dans le cadre politique. Donc, même si cette approche peut être possible du point de vue théorique, il serait imprudent de procéder ainsi, puisque le soutien nécéssaire à sa réussite est le même que celui requis dans le cas d'une modification à la *Loi sur les océans* ; une modification serait préférable, car elle pourrait assurer des engagements à long terme.

(iii) Utilisation d'une directive du Cabinet

Une troisième approche serait l'élaboration d'une directive du Cabinet ; quoiqu'elle ne soit pas strictement légalement contraignante, elle pourrait faciliter la PSM au Canada sans exiger d'intervention législative majeure. Une directive pourrait être structurée en faisant référence au soutien antérieur du Parlement en matière de gestion intégrée des océans en vertu de la *Loi sur les océans.* Par la suite, en se fondant sur un appui clair du Parlement envers la gestion intégrée des océans, la directive pourrait indiquer que les ministères appropriés respectent tous les plans de gestion intégrée selon la *Loi sur les océans,* y compris les plans spatiaux marins. La directive pourrait par la suite préciser que les ministres exerçant une autorité sur les activités ayant lieu à l'intérieur de la zone d'action du plan, doivent démontrer comment leurs décisions sont conformes avec les objectifs du Plan spatial marin. Un précédent pour l'utilisation d'une directive du Cabinet obligeant les ministres d'énoncer explicitement leurs efforts pour minimiser les effets sur l'environnement de leurs politiques, plans ou programmes, se trouve dans la directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale stratégique.[124] Une telle directive pour les plans spatiaux marins ne serait pas contraignante sur le plan légal, mais elle exercerait une influence politique considérable en plus de fournir un mécanisme rapide pour renforcer la PSM et la gestion marine intégrée au Canada.

Si une modification ou une directive du Cabinet était utilisée pour élaborer un régime canadien de PSM, il vaudrait mieux tenir compte de l'endroit qui se prêterait le mieux à la PSM. Tel que l'illustrent les exemples belges et britanniques, la PSM requiert beaucoup de recherche initiale

---

[122] *Idem* à 23.

[123] Excluant les eaux intérieures selon s.28

[124] Gouvernement du Canada, *Évaluation environnementale stratégique : la directive du Cabine sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de propositions* (Bureau du Conseil pricé et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, Ottawa : 2004)

sur l'environnement naturel et humain d'une zone marine donnée, ainsi que la surveillance et la gestion à long terme. Il est permis de croire, que la PSM convient le mieux aux zones ayant une forte densité d'activités et où il existe des probabilités de conflit, ce qui exige donc une gestion détaillée; ainsi qu'aux zones à caractéristiques uniques devant être protégées, mais où une simple zone marine protégée n'est pas suffisante. Puisque la création d'un plan spatial marin représente un investissement considérable, elle devrait se limiter aux endroits où les avantages sur le plan humain et écologique de la PSM l'emportent sur les coûts. La section suivante traite des avantages de l'élaboration de plans spatiaux marins, et des difficultés possibles, dans trois régions distinctes : la zone de Gestion intégrée de l'est du plateau de la Nouvelle-Écosse (GIEPNE); l'Arctique canadien; et le golfe du Saint-Laurent.

4.4 Examples d'endroits pour la PSM au Canada

Il existe de nombreux endroits dans les eaux canadiennes qui pourraient tirer profit des plans spatiaux marins. Cette section examine trois endroits ; ils ont été choisis en raison de leurs caractéristiques distinctes quant aux avantages et aux contraintes associés à la création de plans spatiaux marins. Tel que discuté ci-devant, la PSM est habituellement utilisée pour gérer les zones ayant des niveaux élevés d'activité, afin d'équilibrer les activités concurrentes et d'assurer l'utilisation durable des océans. En se basant sur cette hypothèse, le golfe du Saint-Laurent est un endroit particulièrement prometteur pour la création d'un plan spatial marin. Par ailleurs, l'Arctique canadien représente une région où les niveaux d'activité sont présentement bas, mais l'augmentation probable d'activité dans la région, surtout le transport maritime, la pêche et le tourisme de croisière, et les effets potentiellement négatifs et irréversibles pouvant toucher son écosystème fragile (sous-systèmes naturels et humains) font de cette région une bonne candidate à la PSM. Dans le cas de l'Arctique on pourrait utiliser la PSM pour gérer les activités avant que la région ne devienne vulnérable en raison des activités humaines et de la surexploitation. Troisièment, la région de GIEPNE est candidate évidente pour la PSM, car il existe une mine de connaissances sur cette zone, et le plan existant de GIEPNE est semblable à la PSM et pourrait bénéficier d'une plus grande adoption des principes de PSM. Ces trois régions sont des endroits prometteurs pour la PSM au Canada, mais des obstacles sont associés à la création et à l'implantation de ces plans.

Les défis et avantages associés à la création de plans spatiaux marins dans ces régions sont discutés dans cette section, en se basant sur une situation hypothétique où le gouvernement fédéral canadien procèderait à la création d'un régime de PSM, en suivant l'une des méthodes discutées ci-devant. Pour les besoins de cette analyse il importe peu qu'un tel régime rende les PSM *autoritaires*, par exemple une modification législative les rendant contraignants sur le plan légal, ou qu'il les rende *persuasifs,* par une directive du Cabinet. À ces fins, il est uniquement important que, en vertu de l'un ou l'autre de ces types de régimes, les autorités fédérales soient prêtes à créer et à respecter les plans spatiaux marins ; il en va de même pour tous les utilisateurs de l'environnement marin touché par le plan.

4.4.1 Le golfe du Saint-Laurent

La zone marine connue sous le nom de golfe du Saint-Laurent est un choix manifeste pour la PSM au Canada, en raison de sa haute intensité d'activité humaine, combinée à son écosystème unique. Cette région a obtenu la classification de « zone étendue de gestion des océans » [125] dans le Plan d'action canadien pour nos océans ; la PSM serait un mécanisme idéal de gestion pour cette zone. En outre, une quantité de recherche considérable sur la mise en place d'un plan spatial marin a déjà été effectuée et présentée dans le document intitulé *Le*

[125] Pêches et Océans Canada, *Plan d'action canadien pour les océas : pour les générations d'aujourd'hui et de demain* (Direction des communications de Pêches et Océans Canada, Ottawa, ON : 2005) à 14.

golfe du Saint-Laurent, Un écosystème unique.[126] Ce document constitue un bon point de départ pour la compréhension requise de l'environnement et des activités humaines de la région, mais il n'offre pas le même contenu et n'est pas aussi détaillé que le rapport GAUFRE. Plus particulièrement, *Un écosystème unique* n'est ni aussi étendu, ni aussi approfondi, que le rapport GAUFRE dans son analyse des activités environnementales et humaines dans la région. Cependant, on peut trouver des connaissances plus détaillées dans des travaux internes ou inédits se rapportant au golfe du Saint-Laurent. De plus, *Un écosystème unique* ne contient aucune analyse des interactions entre les activités du Golfe ou de l'impact de ces activités sur le milieu. Procéder à l'analyse complète des activités et des interactions dans le golfe du Saint-Laurent serait une entreprise de taille, et un défi évident à la poursuite d'une PSM exhaustive dans cette région. Toutefois, tel que discuté dans *Le golfe du Saint-Laurent, Un écosystème unique*, la gestion globale de la région est résolument compliquée par le nombre d'agences gouvernementales réclamant l'autorité sur cette région.

Le golfe du Saint-Laurent, un écosystème unique affirme que la création d'un régime de gestion pouvant adéquatement synthétiser la structure existante de gouvernance, représente peut-être l'un des plus grands obstacles à la mise en oeuvre d'un plan de gestion intégrée pour le Golfe.[127] À l'heure actuelle, la zone du Golfe est régie par les gouvernements fédéraux, provinciaux, municipaux et autochtones, ce qui pourrait être une difficulté insurmontable pour la PSM dans la région. Le gouvernement fédéral du Canada pourrait exiger que ses ministères se conforment aux plans spatiaux marins, mais il n'a pas l'autorité de l'exiger des gouvernements provinciaux. La Constitution canadienne ainsi qu'une variété de décisions de la Cour suprême ont créé des rapports complexes entre les gouvernements fédéraux et provinciaux, relativement à la gestion marine canadienne, laquelle exige une coopération entre les deux paliers de gouvernement s'il faut procéder à une PSM. L'élaboration de protocoles d'entente (PE) constitue un des mécanismes les plus communs pour arriver à ce type de coopération; toutefois, le golfe du Saint-Laurent est une zone qui compte un si grand nombre d'organismes directeurs, que la création d'un PE pour une PSM intégrale doit être suffisamment innovatrice et réceptive aux intérêts des divers partis de l'Entente.[128] En principe, l'utilisation intensive du golfe du Saint-Laurent et de son écosystème unique en font un candidat idéal pour la PSM, mais la réalité politique du Golfe, avec ses multiples intervenants gouvernementaux, en fait un milieu difficile pour l'application d'un PSM unique couvrant toute la zone.[129]

4.4.2 La région de la GIEPNE

Contrairement au golfe du Saint-Laurent, la région de la GIEPNE est une bonne candidate pour la planification spatiale marine au Canada, à la fois sur le plan théorique et pratique. La région est régie principalement par le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Nouvelle-Écosse, ce qui rend plus facile la création d'un Protocole d'entente sur la gestion dans cette région, que dans le Golfe. En outre, tout comme pour le Golfe, la région de la GIEPNE offre l'avantage de recherches extensives déjà effectuées, fournissant une majeure partie de

---

[126] Pêches et Océans Canada, *Le golfe du Saint-Laurent, Un écosystème unique* (Direction des Océans et des Sciences de Pêches et Océans Canada, Moncton, NB : 2005) disponible à < http://www.glf.dfo-mpo.gc.ca/os/goslim-gigsl/index-e.php >.

[127] *Idem* à 2.4.1

[128] En théorie, le golfe du Saint-Laurent pourrait être divisé en régions qui pourraient choisir indépendamment d'adopter la PSM. Ceci réduirait la complexité de toute relation fédérale-provinciale, mais réduirait probablement l'efficacité d'un plan spatial marin donné, car il n'aurait pas de contrôle sur les eaux avoisinantes.

[129] Par contre, la PSM pourrait être appliquée au niveau sous-régional à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent, par exemple dans le détroit de Northumberland, et peut-être même être adaptée à la structure de gestion intégrée présentement en développement.

l'information nécessaire sur l'environnement, les activités humaines et les intérêts des intervenants. D'une certaine façon, l'initiative de GIEPNE ressemble déjà à la PSM et on la nomme ainsi dans le Guide étape par étape sur la PSM.[130] Cependant, l'initiative de GIEPNE fait référence à son travail comme étant la création d'un « plan de gestion intégrée des océans »,[131] et même si, tel que discuté dans la section précédente, il est possible de confondre la distinction entre la gestion intégrée et la PSM dans l'interprétation de la *Loi sur les océans,* il existe des distinctions entre l'initiative de GIEPNE et la PSM telle que conçue en Belgique et au Royaume-Uni.

Le rôle des intervenants lors de l'élaboration du plan de GIEPNE constitue une distinction importante entre l'approche adoptée par l'initiative de GIEPNE et la PSM. En dépit du fait que, techniquement, aucune autorité n'avait été accordée au « Conseil consultatif des intervenants de l'initiative de GIEPNE » dans le cadre du plan de GIEPNE, ce comité a joué un rôle important au niveau de la consultation, et au moins d'emblée il avait été entendu que le comité jouerait un rôle influent dans la création du Plan. Ce dernier devait être rédigé à l'aide d'un « modèle de planification collaborative », dans lequel le Comité consultatif exercerait une autorité considérable sur la conception et l'implantation du plan.[132] En fin de compte, le rôle du Comité consultatif sera davantage au niveau de la consultation, avec une influence restreinte, comparativement à l'intention initiale de l'initiative de GIEPNE. La gestion intégrée est souvent définie comme une gestion dirigée par les préoccupations des intervenants ; néanmoins, le rôle que jouent les intervenants dans le développement réel d'une PSM est souvent très limité.

À titre d'exemple, au Royaume-Uni il semble que, pour l'instant, les intervenants du secteur privé n'auront aucune autorité dans la création des Enoncés de politiques maritimes ou des Plans marins régionaux. Le *Marine and Coastal Access Bill* exige que la population et les intervenants pertinents soient informés, ou qu'ils aient la capacité de commenter sur la création de ces documents, mais aucune pression n'est exercée sur les autorités pour rencontrer les intervenants, chercher à obtenir leur apport ou agir en fonction des recommandations de ceux-ci, même si les principaux groupes d'intervenants arrivent à un consensus. Le Guide étape par étape indique que la participation des intervenants fait partie intégrante de la réussite d'un plan spatial marin,[133] mais il fait aussi remarquer que la participation des intervenants peut se faire sous de nombreuses formes et qu'elle ne signifie pas nécessairement d'accorder de l'autorité aux intervenants.[134] Le guide met aussi en garde contre une participation trop élevée des intervenants intéressés, car cela peut rendre la PSM impossible à gérer si les intervenants jouissent de l'autorité mais ne peuvent arriver à un consensus, ou à une entente, sur les problèmes; ce qui mènerait à l'impasse dans les discussions.[135]

Il existe des défis associés à la création d'un plan spatial marin pour la région de la GIEPNE, mais ils ne sont pas aussi importants que ceux du Golfe. Certains problèmes pratiques sont présents en matière de l'acquisition et de l'analyse de données; cependant, les principaux obstacles à la création d'un plan spatial marin dans la région pour la GIEPNE ont trait aux

---

[130] Charles Ehler & Fanny Douvere, *Marine Spatial Planning: a Step-by-step Approach toward Ecosystem-based Management* (UNESCO, Paris : 2009) à 36.
[131] Pêches et Océans Canada, *Plan de gestion intégrée de l'océan dans l'est du plateau néo-écossais : plan stratégique* (Direction des Océans et de l'habitat de Pêches et Océans Canada, Dartmouth, NS : 2007) à 3.
[132] *Idem* at 21.
[133] Charles Ehler & Fanny Douvere, *Marine Spatial Planning: a Step-by-step Approach toward Ecosystem-based Management* (UNESCO, Paris: 2009) page 43.
[134] *Idem* à 47.
[135] *Idem.*

problèmes d'ordre juridictionnel et à l'opinion publique. Tel que discuté ci-devant, un plan spatial marin pour la région de GIEPNE créé indépendamment par le gouvernement fédéral n'oblige pas les gouvernements provinciaux de la Nouvelle-Écosse ou de Terre-Neuve et Labrador à exercer leurs compétences conformément à celui-ci. Même si la quasi-totalité de la région de la GIEPNE est géographiquement régie par le gouvernement fédéral, il est clair que les activités côtières, sous la compétence des provinces, ont un impact majeur sur l'environnement marin. Afin d'assurer le bon fonctionnement d'un plan spatial marin dans la région pour la GIEPNE, les ministères fédéraux devraient non seulement coordonner leurs approches à la gestion des océans, mais les deux paliers de gouvernement devraient reconnaître les avantages de la collaboration. Un acte officiel de reconnaissance de cette entente et des conditions connexes pourrait par la suite être négocié, vraisemblablement sous forme de protocoles d'entente.

Une autre difficulté associée à la création d'un plan spatial marin dans la région de la GIEPNE serait de distinguer ce plan du plan existant de GIEPNE, et de persuader les intervenants intéressés que la PSM est préférable au processus actuel de collaboration. Si elle est conçue adéquatement, la PSM devrait s'avérer plus efficace que la collaboration entre les intervenants, et elle devrait mener à des décisions de gestion vraiment durables, plutôt qu'à des décisions qui s'appuient sur les concessions faites à tous les intervenants. Par contre, ce type d'approche est plus susceptible de perturber certains intervenants qui se sentiraient aliénés ou désavantagés par le processus. Afin de mitiger cela, la PSM dans la région de la GIEPNE devrait sembler découler de façon dynamique du régime actuel de gestion: une évidente prochaine étape s'enchaînant dans la gestion de la zone marine. Pour ce faire, on pourrait utiliser des éléments du plan de GIEPNE lors de l'élaboration des politiques qui orienteront la PSM dans la région, infusant ainsi le plan spatial marin avec des principes convenus déterminés par les intervenants.

Les défis associés à la création d'un plan spatial marin pour la zone de GIEPNE sont relativement minimes par rapport aux avantages associés à la création et à la mise en ouvre d'un plan pour cette région. Les connaissances scientifiques actuelles sur la région fourniraient des bases solides pour la PSM, et l'intensité plus ou moins élevée du niveau d'activité dans certaines parties de la région en fait une très bonne candidate. Plus encore, la région a déjà obtenu un apport et un appui considérables de la part des intervenants, par l'entremise du Forum sur la GIEPNE et du Comité consultatif des intervenants. La PSM serait un moyen particulièrement efficace pour faire avancer la gestion de la zone de la GIEPNE, car elle prendrait appui sur l'effort participatif antérieur, tout en misant sur les efforts futurs de gestion globale pour toutes les activités marines, fondés sur des données scientifiques, et sans trop dépendre d'une participation continue des intervenants dans la prise de décisions.

4.4.3 L`Arctique canadien

L'Arctique canadien est un autre endroit possible pour l'élaboration d'un plan spatial marin, mais le but d'un tel plan différerait sans doute de celui des plans pour la zone de la GIEPNE ou du golfe du Saint-Laurent. Dans la majorité des cas, la PSM est utilisée pour gérer un nombre écrasant d'activités dans un espace insuffisant – ce qui ne serait pas le cas dans l'Arctique. La PSM dans l'Arctique pourrait plutôt servir de manière préventive, pour établir une structure de gestion des activités avant que les conflits spatiaux ne deviennent un problème important. Cette approche pourrait clairement avantager l'écosystème fragile de l'Arctique, puisqu'il est probable que le développement non contrôlé dans la région aurait des effets particulièrement négatifs sur le milieu et sur les gens de la région. En outre, un plan spatial marin global pour la région de l'Arctique pourrait étayer l'affirmation de la souveraineté canadienne sur la région. Enfin, la possibilité de créer un plan spatial marin dans l'Arctique est particulièrement intéressante, car

elle pourrait être accomplie à partir d'une évaluation initiale plus petite des activités et des interactions que dans d'autres régions.

Un investissement majeur en temps et en argent dans la création d'un plan spatial marin c'est la recherche scientifique sur les interactions, qui précède la rédaction du plan comme tel. Le rapport belge GAUFRE est un exemple de ce type de recherche, mais on pourrait soutenir que celui-ci, ayant nécéssité deux ans et demi de recherche, est plus exhaustif que les recherches nécéssaires à la PSM dans l'Arctique canadien. En dépit du fait que l'Arctique soit une plus grande zone que la PBMN, les niveaux considérablement moindres de la variété et de l'intensité des activités humaines pourraient nécéssiter une évaluation relativement plus simple. À l'intérieur de la PBMN les niveaux d'activité sont élevés, car il y a une demande pour de l'espace ; les chercheurs devaient donc présenter un rapport qui décrivait en détail la totalité de la PBMN et toutes les interactions entre les activités. Par contre, la recherche initiale et le plan spatial marin correspondants pour l'Arctique pourraient se limiter à ne considérer que les interactions entre les activités actuelles et celles proposées, ainsi que les espaces marins précis où elles se déroulent, ou pourraient éventuellement se dérouler. Ainsi, la PSM pour l'Arctique n'aurait pas vraiment besoin de considérer la région marine dans son ensemble, mais seulement des endroits où l'on retrouve des activités humaines, tout en étant conscient du fait que les répercussions découlant de l'activité humaine peuvent être ressenties à distance de l'endroit où l'activité se déroule. En tenant compte de la gravité et du lieu de l'impact des activités dans l'Arctique, il sera possible d'ajuster le niveau de précision et l'envergure des recherches sur les interactions.

L'Arctique présente également beaucoup moins de conflits d'ordre juridictionnel, étant donné que les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut présentent les mêmes compétences que le Yukon et les provinces. La coopération des organismes autochtones et des gouvernements territoriaux constitueraient un avantage pour tout plan spatial marin dans l'Arctique. Cependant, la population dans cette région est peu dense, ce qui signifie que les répercussions de l'activité humaine côtière seraient moins élevées, diminuant ainsi le risque de conflits, et tout en favorisant une meilleure coopération des gouvernements territoriaux dans l'initiative de PSM. Un plan spatial marin, qui se pencherait principalement sur les compétences fédérales dans l'Arctique serait suffisant, du moins au départ, pour assurer la gestion durable de cette région marine.

L'Arctique offre la possibilité d'établir un plan spatial marin qui contribuerait à la protection de la région avant que ne surviennent des conflits majeurs liés à l'utilisation, ou des dommages importants causés par la surexploitation. On pourrait apporter des changements et des modifications au fur et à mesure que des utilisations de l'espace sont proposées, mais un plan initial capable de gérer le développement dans l'Arctique pourrait être créé à un coût relativement bas (les avantages tangibles et non tangibles à être atteints surpassent les coûts) ; ceci devrait être fait avant qu'un nombre écrasant d'activités marines se déroulent dans la région.

5.0 CONCLUSIONS

La planification spatiale marine est un outil prometteur pour une gestion marine d'ensemble. Elle est conçue de manière à équilibrer les activités et les intérêts concurrents et, selon des objectifs prédéterminés pour une zone marine donnée, à déterminer la distribution spatiale et temporelle optimale des activités marines. Afin d'assurer le succès de la PSM, toutes les décisions concernant les activités marines doivent être prises conformément au plan spatial marin ; c'est le plus grand obstacle auquel la PSM doit faire face. Ce document examinait les

approches prises par la Belgique et le Royaume-Uni dans leur poursuite de l'utilisation de la PSM dans leurs eaux juridictionnelles. Les leçons importantes à tirer de ces deux expériences ont par la suite servi à formuler des recommandations pour un régime possible de PSM au Canada.

En Belgique la PSM a bénéficié, au départ, d'un appui politique fort, mais lorsque le programme a progressé jusqu'au point où la prochaine étape amènerait la création d'un plan spatial marin ayant force de loi, le projet a semblé dévier. L'approche belge n'a pas créé une base législative solide pour la PSM ; elle visait plutôt une approche collaborative, où une nouvelle proposition ministérielle pourrait coordonner la gestion marine dans la PBMN. Le maintien du statu quo en ce qui a trait au régime marin d'attribution des permis était un élément fondamental à l'approche belge. Cette politique a laissé au nouveau ministre la tâche de coordonner la PSM, masi sans lui accorder l'autorité pour le faire. Lorsque les chercheurs belges ont préparé le rapport GAUFRE, lequel indique clairement les étapes finales à l'élaboration d'un plan spatial marin d'ensemble, le gouvernement n'a pas réagi avec l'orientation requise. La PSM belge a été interrompue sans explication. De nombreux facteurs politiques semblent être en cause, mais en fin de compte la réussite de la PSM belge pourrait être compromise par la dépendance sur la coopération du gouvernement pour faciliter la PSM, au lieu d'une législation obligatoire.

En revanche, la PSM au Royaume-Uni semble être entièrement basée sur le *Marine and Coastal Access Bill* proposé, qui fait actuellement l'objet de discussions au Parlement. Le projet de loi préparera un régime de PSM où les plans spatiaux marins ont force légale sur les décideurs, et où la majorité des autorités marines seront consolidées dans la nouvelle MMO (*Marine Management Organization*). Il a fallu beaucoup de temps pour développer cette approche, mais elle devrait garantir un régime dans le cadre duquel des plans spatiaux marins seront créés, implantés et mis en vigueur. Le régime proposé par le Royaume-Uni n'est pas sans faille. En effet, les mesures législatives ne rendent pas obligatoire la création de plans spatiaux marins, pas plus qu'elles n'obligent les décideurs à s'y conformer dans tous les cas. Cependant, ce régime est beaucoup plus solide que celui de la Belgique. Il est important de noter que l'approche du Royaume-Uni a nécessité un appui politique plus important que celui de la Belgique, comme le démontrent la ratification probable de ce nouveau et massif statut, et la volonté politique du gouvernement du Royaume-Uni à réorganiser les diverses autorités de gestion marine. Cela étant dit, les rédacteurs du projet de loi du Royaume-Uni ont pris la décision judicieuse de combiner les mesures législatives sur la PSM avec d'autres mesures législatives populaires sur le plan politique, y compris l'établissement de zones marines protégées et un meilleur accès aux côtes, augmentant ainsi la probabilité que le projet de loi obtienne l'appui du Parlement.

Au Canada, le régime de PSM idéal utiliserait des éléments à la fois des expériences belges et britanniques. Le Canada peut suivre l'exemple de la Belgique en évitant de rédiger de nouvelles mesures législatives spécifiques à la PSM, mais il serait sage de suivre les politiques du Royaume-Uni qui donnent force obligatoire aux plans spatiaux marins. Au moins trois options s'offrent au Canada pour la création d'un régime fonctionnel de PSM : (i) la modification de la *Loi sur les océans,* (ii) la réinterprétation de *La loi sur les océans,* (iii) l'utilisation d'une *Directive du Cabinet.* Toutefois, chacune de ces méthodes pourrait exiger un consensus politique considérable, tout comme l'application à long terme de tout plan spatial marin. Un régime de PSM établi par le gouvernement fédéral canadien devra également considérer son incapacité de gérer les compétences des provinces en vertu de la *Loi constitutionnelle.* Pour y arriver on peut élaborer des protocoles d'ententes avec les provinces, mais tel que discuté ci-devant, leur nécessité peut faire en sorte que la création de plans marins spatiaux serait peu réaliste dans certaines régions. Par exemple, alors que la théorie selon laquelle le golfe du Saint-Laurent

serait un endroit idéal pour la PSM, basé sur son écologie et son utilisation élevée, la nécessitée de coordonner sa gestion entre les gouvernements fédéraux, provinciaux, municipaux et autochtones, et avec les diverses agences gouvernementales, rend peu probable la réussite de la PSM. Par contre, les régions comme la zone de GIEPNE et l'Arctique canadien seraient de meilleures candidates au Canada pour des plans spatiaux marins réussis.

En résumé, voici les leçons importantes que le Canada devrait tirer des expériences en PSM en Belgique et au Royaume-Uni :

i) La création de plans spatiaux marins requiert beaucoup de temps et d'argent, ce qui fait que leur application convient le mieux à des régions où le rapport activité / espace est élevé, ou à des régions où l'on retrouve des écosystèmes naturels et humains fragiles et interdépendants susceptibles d'être touchés de façon négative et irréversible par les activités humaines non planifiées ;

ii) Un régime réussi de PSM devrait être conçu de façon à nécessiter la création et l'application des plans spatiaux marins, et à assurer la conformité obligatoire de la part de tous les organismes et intervenants ;

iii) Afin de créer des plans spatiaux marins, il faut obtenir un important soutien intergouvernemental au moment de la préparation du régime et par la suite, lorsque les plans seront en vigueur.

Un régime de PSM canadien devra prêter attention aux leçons de la Belgique et du Royaume-Uni. Les deux nations ont consacré suffisamment de ressources et de temps à la poursuite de la PSM, sans toujours obtenir les résultats souhaités. Le Canada peut prendre divers moyens pour créer un régime de PSM ; tous requièrent un soutien politique important et ils devraient être développés avec une attention particulière aux leçons apprises des autres juridictions, et avec des connaissances solides des conséquences des décisions prises à la légère. La PSM est peut-être un mécanisme idéal de gestion pour certains espaces marins canadiens, mais sans la création d'un régime de PSM efficace et fonctionnel, beaucoup de ressources utiles pourraient être gaspillées à créér des plans spatiaux marins qui risquent de ne jamais être mis en application.

6.0 BIBLIOGRAPHIE

6.1 Législation

Loi visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique (Loi du 20 janvier 1999 sur la protection de l'environnement marin), Moniteur belge, 12 mars 1999, Ed.2, F. 99-712, pp. 8033-8052,réimprimée en anglais (2001) Droit de la mer n° 45 (Nations Unies, New York) page 47.

Loi sur l'exploration et l'exploitation des ressources non vivantes de la mer territoriale et du plateau continental (anciennement la « Loi sur le plateau continental ») 13 juin 1969, affichée en anglais sur la page web des Nations Unies *Océans et droit de la mer : Division des affaires maritimes et du droit de la mer,* au http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/BEL_1969_Act.pdf >.

Bill 108, *Marine and Coastal Access Bill* [HL] 2008-2009 Sess., 2009.

Directive 2001/77/EC du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable sur le marché intérieur de l'électricité, 27.10.2001.

Loi sur les océans, S.C. 1996, c. 31.

6.2 Sources secondaires: monographies

Anon., *Rapport d'avancement de la cinquième conférence internationale pour la protection de la Mer du Nord* (Bergen, Norvège, 20-21 mars, 2002) disponible sur < http://www.regjeringen.no/md/html/nsc/progressreport2002/hoved.html >.

Charles Ehler & Fanny Douvere, *Marine Spatial Planning: a Step-by-step Approach toward Ecosystem-based Management* (UNESCO, Paris : 2009).

Department for Environment, Food and Rural Affairs, *A Marine Bill: A Consultation Document* (DEFRA, Londres : 2006)

Department for Environment, Food and Rural Affairs, *Charting Progress: An Integrated Assessment of the State of the UK Seas* (DEFRA, Londres : 2005).

Department for Environment, Food and Rural Affairs, *Marine and Coastal Access Bill Policy Document* (DEFRA, 29 juin 2009) disponible au < http://www.defra.gov.uk/marine/pdf/legislation/mab-policy.pdf >.

Department for Environment, Food and Rural Affairs, *Safeguarding Sea Life: The Joint UK Response to the Review of Marine Nature Conservation* (DEFRA, Londres : 2005).

Department for Environment, Food and Rural Affairs, *Safeguarding Our Seas: A Strategy for the Conservation and Sustainable Development of our Marine Environment* (DEFRA, Londres : 2007).

Fanny Douvere, "Socio-economic Value of the Human Activities in the Marine Environment: the Belgian Case" in Frank Maes (ed.), *Marine Resource Damage Assessment, Liability and Compensation for Environmental Damage*, (Springer, Dordrecht : 2005).

Pêches et Océans Canada, *Plan d'action canadien sur les océans pour les générations d'aujourd'hui et demain* (Direction des communications, Pêches et Océans, Ottawa, ON : 2005).

Pêches et Océans Canada, *Le golfe du Saint-Laurent, un écosystème unique* (Division des océans et de la science, Pêches et Océans Canada, Moncton, NB : 2005) disponible au < http://www.glf.dfo-mpo.gc.ca/os/goslim-gigsl/index-e.php >.

Pêches et Océans Canada, *Plan de gestion intégré de l'est du plateau néo-écossais : plan stratégique* (Division des océans et de l'habitat du poisson, Pêches et Océans, Dartmouth, N.É. : 2007).

Frank Maes, *et coll.*, *Un océan d'espace : Vers un plan de structure d'aménagement pour la gestion durable de la mer* (Politique scientifique fédérale, Bruxelles : 2005).

Frank Maes, *et coll.*, *Vers un plan de structure d'aménagement pour la gestion durable de la mer* (Politique scientifique fédérale, Bruxelles : 2005).

Frank Maes, *The Marine Spatial Planning Problem and the Current Situation in Belgium* (Présenté à la conférence de Bencore à Leuven, Belgique, le 26 avril 2007) [non publié] disponible au < http://www.vliz.be/imisdocs/publications/120377.pdf >.

Gouvernement du Canada, *La directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes* (Bureau du Conseil privé et de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, Ottawa : 2004)

M. Vincent, *et coll.*, *Marine Nature Conservation and Sustainable Development - The Irish Sea Pilot: Report to DEFRA by the Joint Nature Conservation Committee* (JNCC, Peterborough : 2004).

MSPP Consortium, « Irish Sea Pilot Regional Plan » (DEFRA, Londres : 2005) disponible au < http://www.abpmer.net/mspp/docs/finals/final_pilot_plan.pdf >.

MSPP Consortium, « Marine Spatial Planning Pilot: Final Report » (DEFRA, Londres : 2006) disponible au < http://www.abpmer.net/mspp/docs/finals/MSPFinal_report.pdf >.

S. Boyes, *et coll.*, *Regulatory Responsibilities & Enforcement Mechanisms Relevant to Marine Nature Conservation in the United Kingdom: Report to JNCC* (Institute of Estuarine & Coastal Studies, University of Hull, Hull : 2003).

6.3 Sources secondaires: Articles

Cathy Plasman, « Implementing Marine Spatial Planning: A Policy Perspective » (2008) 32 Marine Policy 811.

Charles Ehler, « Conclusions: Benefits, Lessons Learned, and Future Challenges of Marine Spatial Planning » (2008) 32 Marine Policy 840.

Department for Environment, Food and Rural Affairs, « Marine and Coastal Access Bill Completes Latest Stage in Parliamentary Process » (2009) 11 Marine and Coastal Access Bill Newsletter, disponible au < http://www.defra.gov.uk/marine/pdf/legislation/marine-news11.pdf >.

Fanny Douvere, « The Importance of Marine Spatial Planning in Advancing Ecosystem-based Sea Use Management » (2008) 32 Marine Policy 762.

Fanny Douvere, *et coll.*, « The Role of Marine Spatial Planning in Sea Use Management: the Belgian Case » (2007) 31 Marine Policy 182.

Frank Maes, « The International Legal Framework for Marine Spatial Planning » (2008) 32 Marine Policy 797.

Jane Taussik, « The Opportunities of Spatial Planning for Integrated Coastal Management » (2007) 31 Marine Policy 611.

Juan Suárez de Vivero, *et coll.*, « Geopolitical Factors of Marine Policies and Marine Spatial Planning: State, Régions, and Geographical Planning Scope » (2009) 33 Marine Policy 624.

Oran Young, *et coll.*, « Solving the Crisis in Ocean Governance: Place-based Management of Marine Ecosystems » (2007) 49:4 Environment 20.

Paul Gilliland et Dan Laffoley, «Key Elements and Steps in the Process of Developing Ecosystem-based Marine Spatial Planning » (2008) 32 Marine Policy 787.

ANNEXE

Figure 1. La partie belge de la Mer du Nord

Source: Frank Maes, *et coll.*, *Un océan d'espace : Vers un plan de structure d'aménagement pour la gestion durable de la mer* (Politique scientifique fédérale, Bruxelles : 2005)

Department for Environment, Food and Rural Affairs, « Marine and Coastal Access Bill Completes Latest Stage in Parliamentary Process » (2009) 11 Marine and Coastal Access Bill Newsletter, disponible au < http://www.defra.gov.uk/marine/pdf/legislation/marine-news11.pdf >.

Fanny Douvere, « The Importance of Marine Spatial Planning in Advancing Ecosystem-based Sea Use Management » (2008) 32 Marine Policy 762.

Fanny Douvere, *et coll.*, « The Role of Marine Spatial Planning in Sea Use Management: the Belgian Case » (2007) 31 Marine Policy 182.

Frank Maes, « The International Legal Framework for Marine Spatial Planning » (2008) 32 Marine Policy 797.

Jane Taussik, « The Opportunities of Spatial Planning for Integrated Coastal Management » (2007) 31 Marine Policy 611.

Juan Suárez de Vivero, *et coll.*, « Geopolitical Factors of Marine Policies and Marine Spatial Planning: State, Régions, and Geographical Planning Scope » (2009) 33 Marine Policy 624.

Oran Young, *et coll.*, « Solving the Crisis in Ocean Governance: Place-based Management of Marine Ecosystems » (2007) 49:4 Environment 20.

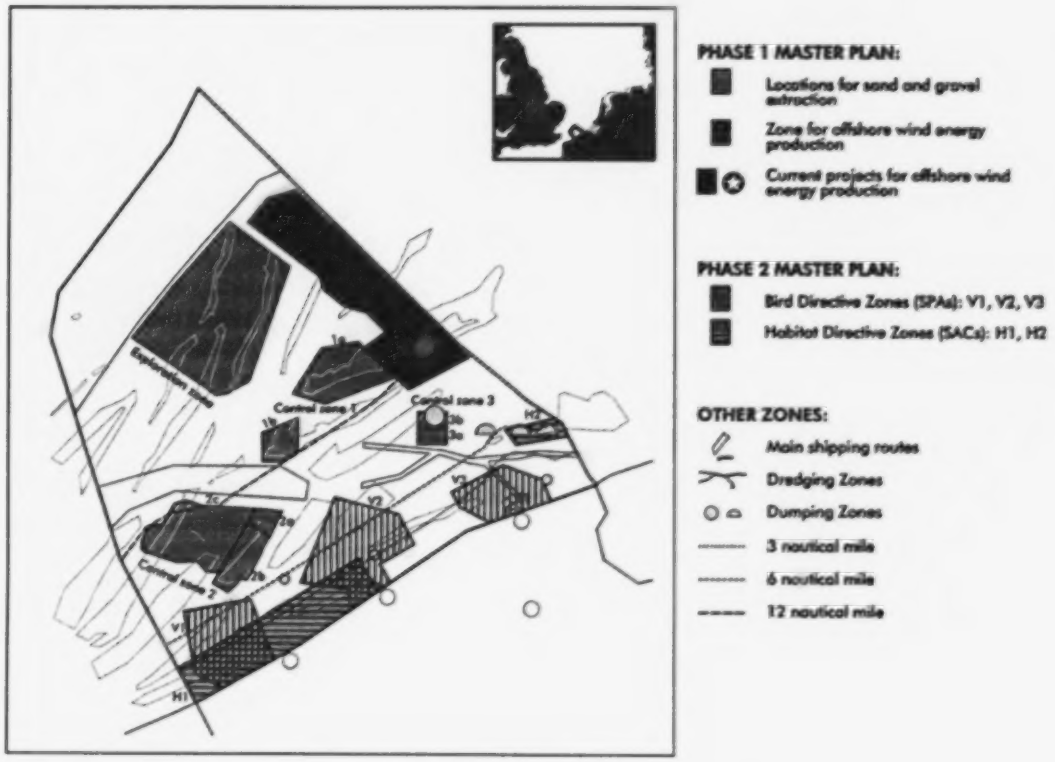
Paul Gilliland et Dan Laffoley, «Key Elements and Steps in the Process of Developing Ecosystem-based Marine Spatial Planning » (2008) 32 Marine Policy 787.

ANNEXE

Figure 1. La partie belge de la Mer du Nord

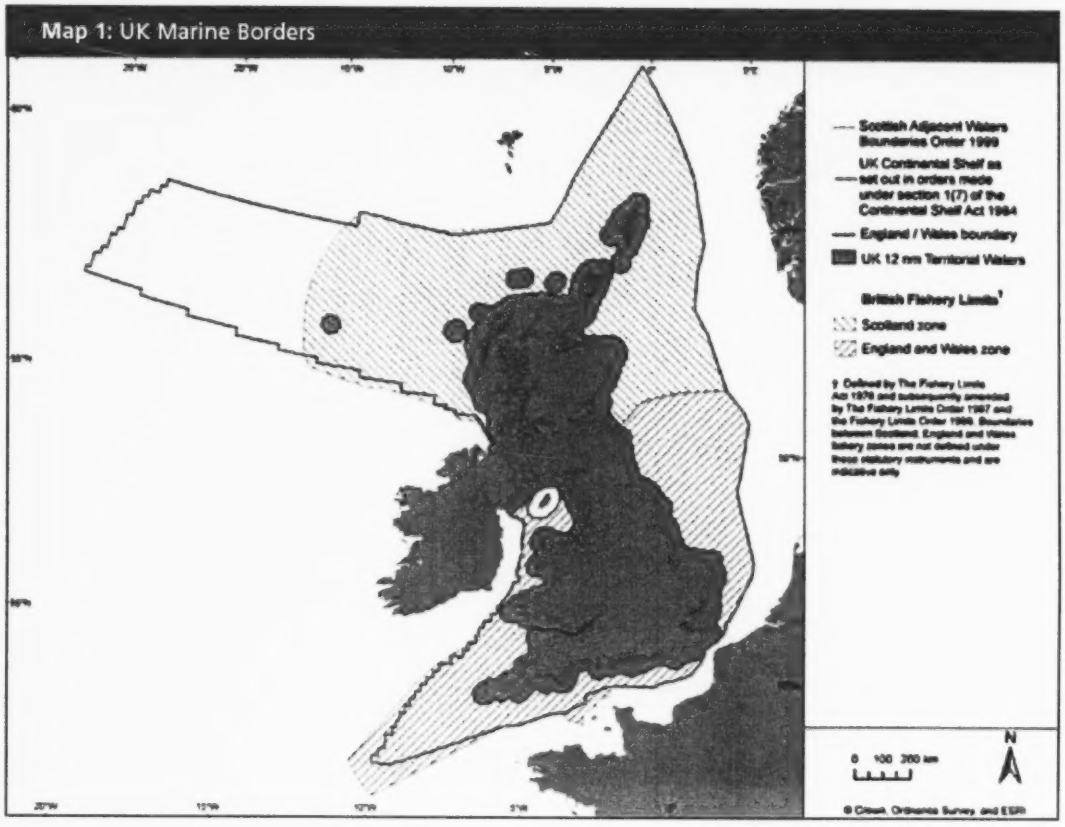
Source: Frank Maes, *et coll.*, *Un océan d'espace : Vers un plan de structure d'aménagement pour la gestion durable de la mer* (Politique scientifique fédérale, Bruxelles : 2005)

Figure 2. Le plan de zonage des phases 1 et 2 du plan directeur belge



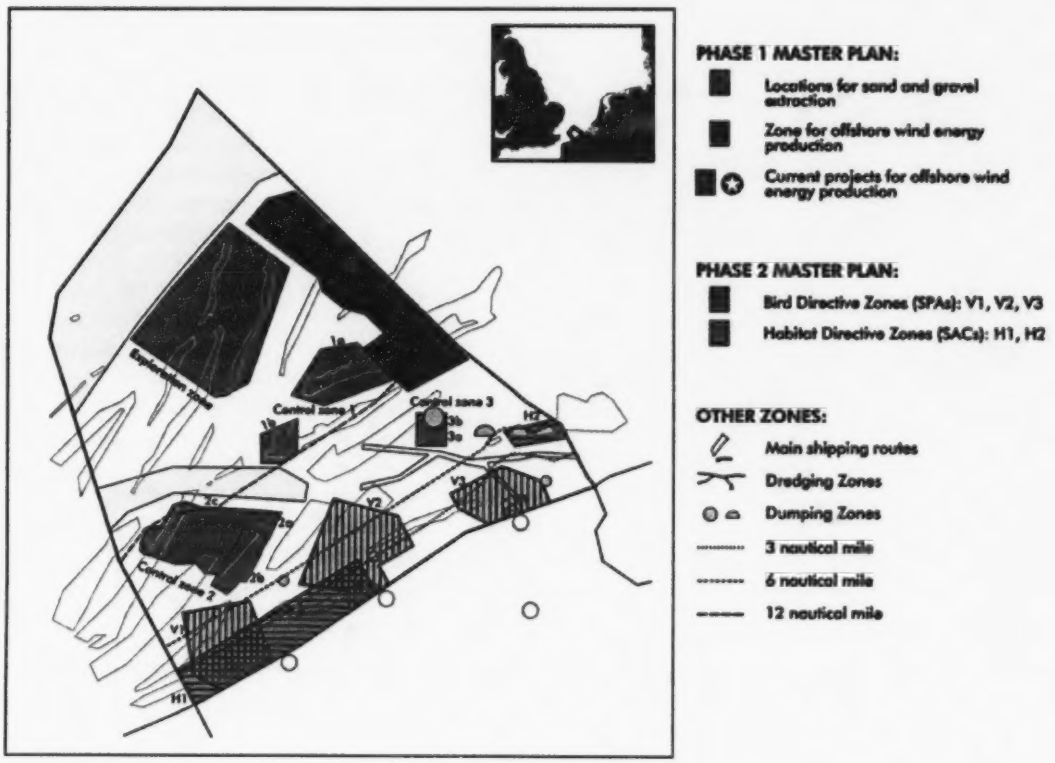
Source: Fanny Douvere, *et coll.*, « The Role of Marine Spatial Planning in Sea Use Management: the Belgian Case » (2007) 31 Marine Policy 182, page 186.

Figure 3. La mer juridictionnelle du Royaume-Uni



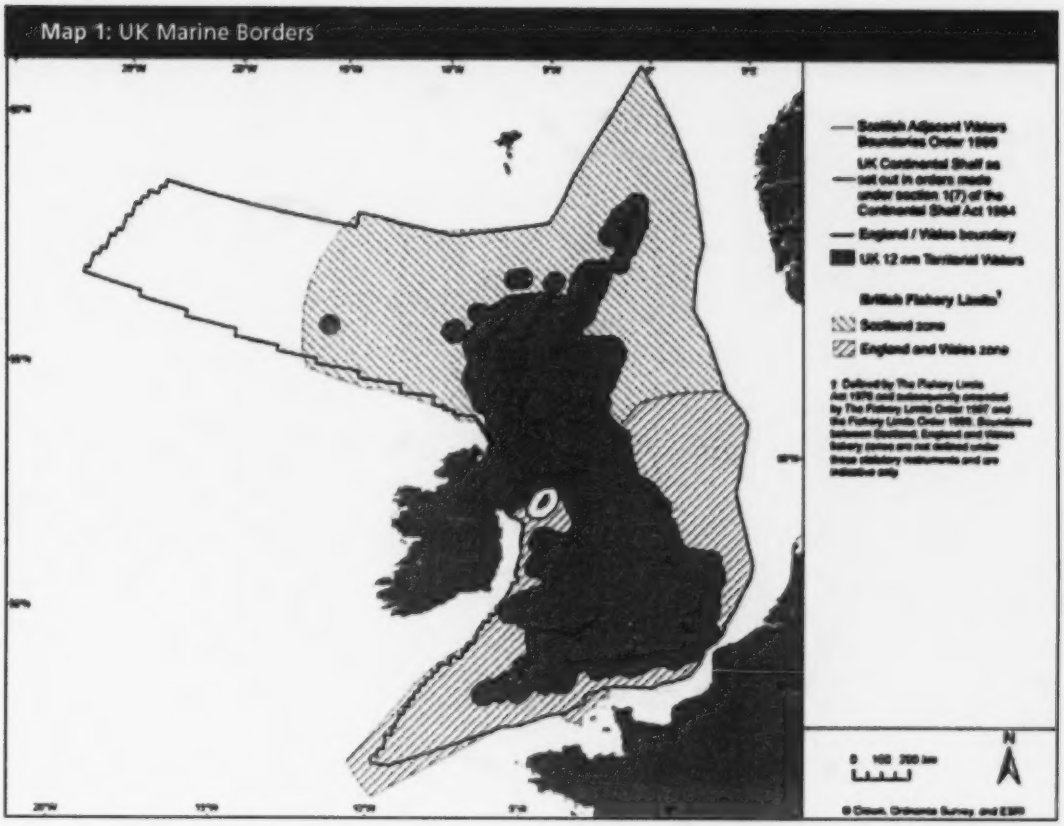
Source: Department for Environment, Food and Rural Affairs, *Safeguarding Sea Life: The Joint UK Response to the Review of Marine Nature Conservation* (DEFRA, Londres : 2005), page 3.

Figure 2. Le plan de zonage des phases 1 et 2 du plan directeur belge



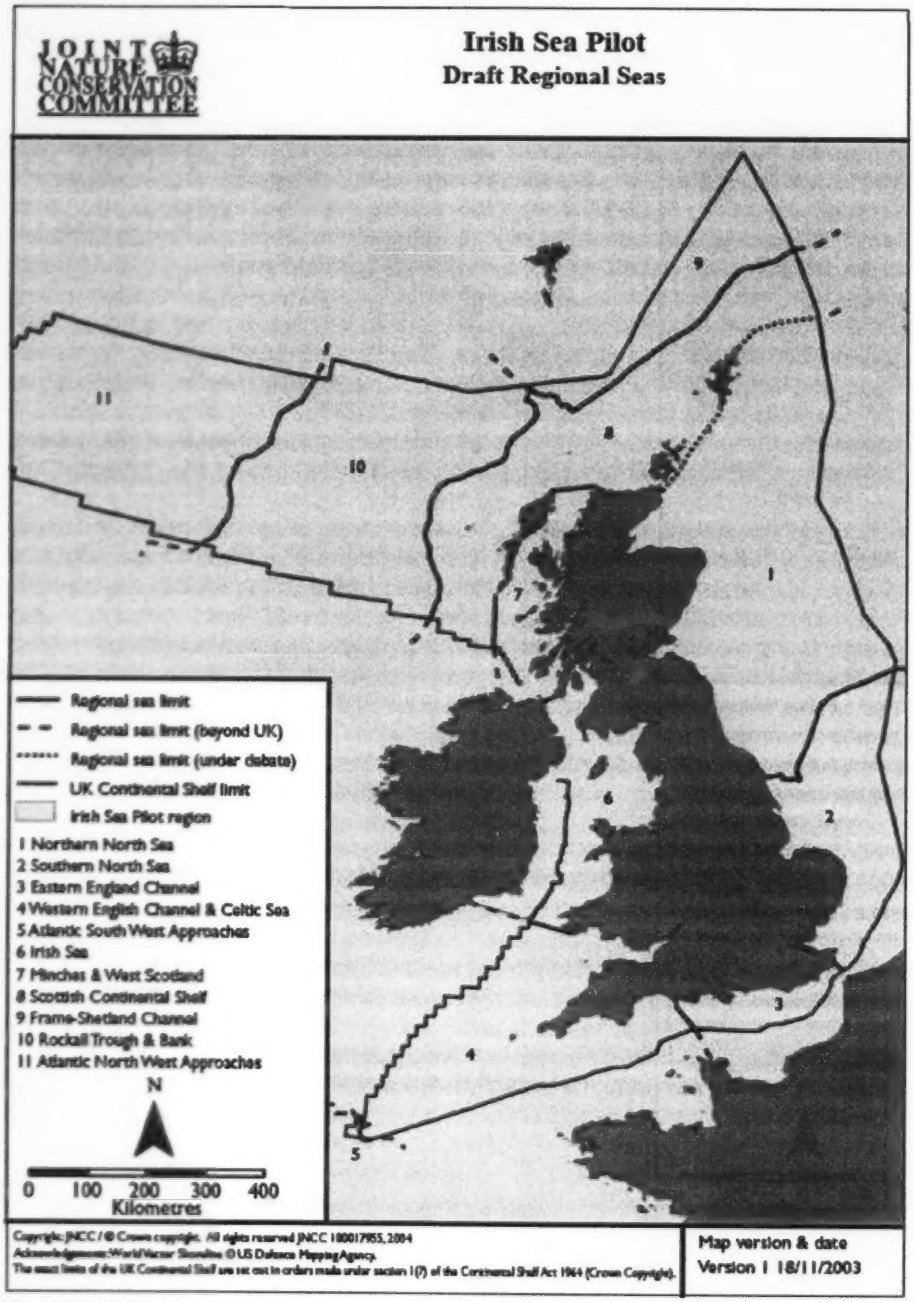
Source: Fanny Douvere, *et coll.*, « The Role of Marine Spatial Planning in Sea Use Management: the Belgian Case » (2007) 31 Marine Policy 182, page 186.

Figure 3. La mer juridictionnelle du Royaume-Uni



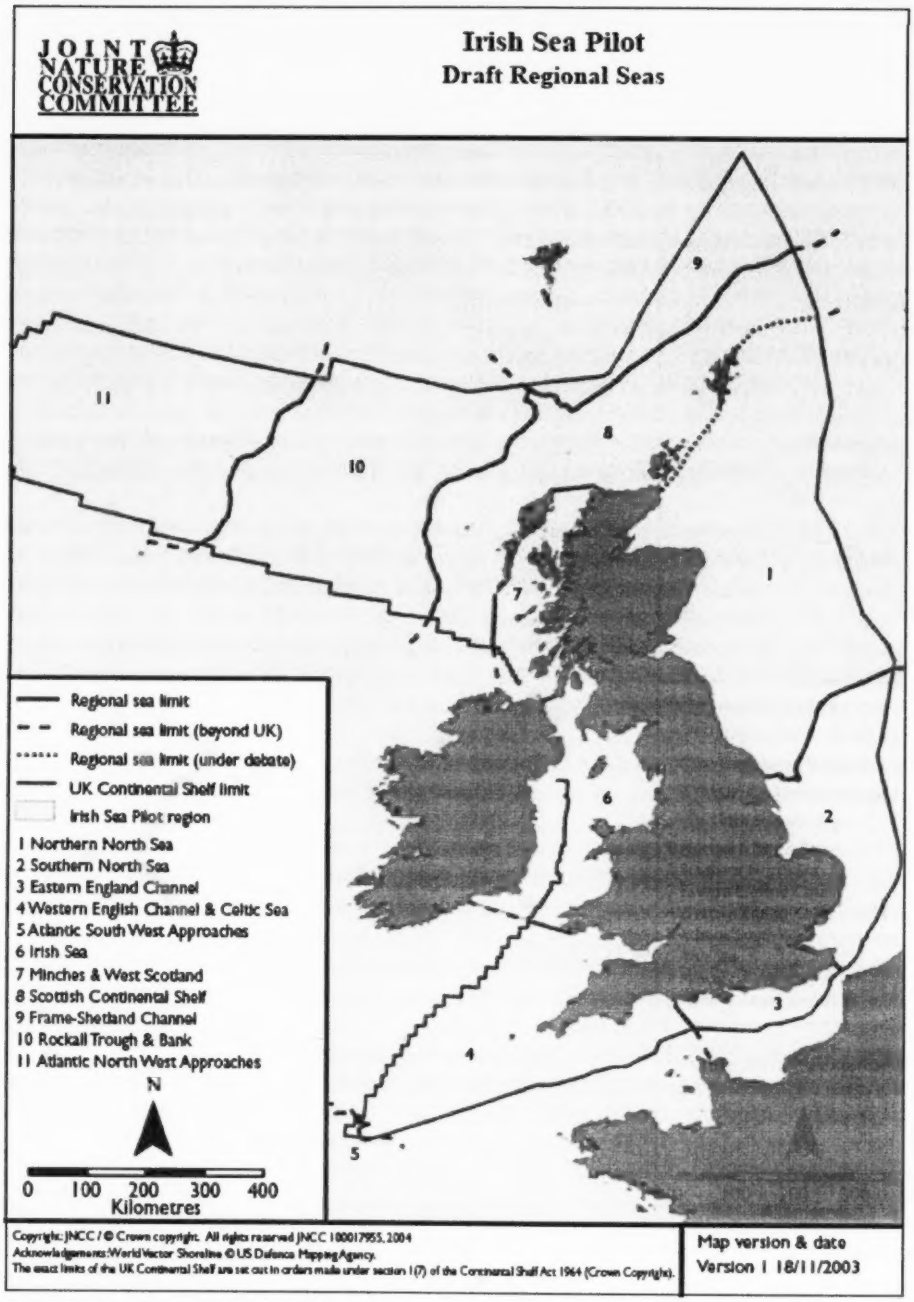
Source: Department for Environment, Food and Rural Affairs, *Safeguarding Sea Life: The Joint UK Response to the Review of Marine Nature Conservation* (DEFRA, Londres : 2005), page 3.

Figure 4. Le projet pilote de la mer d`Irlande



Source: M. Vincent, *et coll.*, *Marine Nature Conservation and Sustainable Development - The Irish Sea Pilot: Report to DEFRA by the Joint Nature Conservation Committee* (JNCC, Peterborough : 2004), page 76.

Figure 4. Le projet pilote de la mer d`Irlande



Source: M. Vincent, *et coll.*, *Marine Nature Conservation and Sustainable Development - The Irish Sea Pilot: Report to DEFRA by the Joint Nature Conservation Committee* (JNCC, Peterborough : 2004), page 76.